

EXPEDIENTE: SUP-OP-27/2015

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
103/2015**

**PROMOVENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

**AUTORIDADES: LEGISLATURA
DEL ESTADO DE TLAXCALA Y
OTRA**

**OPINIÓN SOLICITADA A LA SALA SUPERIOR DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, POR EL SEÑOR MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ALBERTO PÉREZ
DAYÁN.**

El artículo 68, párrafo segundo,¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, como es el caso, el Ministro instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en la acción promovida.

¹ **Artículo 68.**

[...]

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

[...]"

SUP-OP-27/2015

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el parecer que, en estos casos, emite esta Sala Superior, órgano judicial especializado del Poder Judicial de Federación en la materia, si bien no reviste carácter vinculatorio, aporta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas en la materia.²

El artículo 71, párrafo segundo,³ de la propia Ley Reglamentaria establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando el Ministro instructor en determinada acción de inconstitucionalidad solicite **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

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

³ “**Artículo 71.**

[...]

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

SUP-OP-27/2015

El partido promovente impugna: **“El Decreto Número 130, por el que se expide la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, así como el Decreto Número 131, por el que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Impugnándose de manera específica los artículos y porciones normativas de las leyes antes mencionadas que se hacen valer en cada uno de los respectivos conceptos de invalidez”.**

Los Decretos impugnados se publicaron en el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de tres de septiembre del presente año.

Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por el partido impugnante, se identifican los siguientes temas o planteamientos y las disposiciones legales impugnadas:

Temas	Disposiciones impugnadas
Tema 1. 1.1. Violación del principio de certeza, ya que los derechos y prerrogativas de los partidos no pueden estar sujetos a posterior reconocimiento por la autoridad administrativa electoral. 1.2. La organización de la elección de los dirigentes locales partidarios no es una facultad delegable.	Artículo: 15, fracciones II y III, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 2. Inconstitucionalidad de los requisitos para constituir un partido político local, particularmente en cuanto al porcentaje de afiliados.	Artículos: 16, fracción II, y 18, fracción I, inciso a), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 3. Inconstitucionalidad de las reglas que regulan la opción que tiene un partido político nacional que pierde su registro para tener registro como partido político local.	Artículos: 40, 44, fracción II, y 85 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, así como 256 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

SUP-OP-27/2015

Tema 4. Inconstitucionalidad de las reglas legales relativas al destino de los bienes y remanentes de los partidos a los que se le cancela su registro o acreditación.	Artículos: 48, primer párrafo, y 145, fracción IV, inciso f), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 5. Invalidez de la disposición legal que permite a las personas morales realizar aportaciones al financiamiento privado de los partidos.	Artículo: 95 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 6. Invasión de facultades en materia de fiscalización.	Artículos: 97 a 113 y 117 a 129 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 7. Invalidez de la regulación legal sobre coaliciones.	Artículo: 131 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 8: Invalidez de las reglas legales que regulan la candidatura común.	Artículos: 130, fracción II; 137, fracciones II y V, 138, párrafos cuarto y quinto, de la la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 9: Invalidez de la excepción a la regla de paridad de género.	Artículo: 10, cuarto párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 10: Invalidez de las reglas legales que permiten que el patrimonio del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones se integre por donaciones, herencias y legados, entre otras fuentes. v	Artículo: 27, párrafo 1, fracciones III, V y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 11: 11.1. Contradicción de la norma legal con la norma constitucional en relación con la reelección del Contralor. 11.2. Invalidez de la norma legal que establece que	Artículos: 80 y 81 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

SUP-OP-27/2015

la Contraloría tendrá el nivel equivalente a un área técnica.	
Tema 12: Invalidez de la norma legal que faculta al Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones a imponer sanciones al titular de la Contraloría.	Artículo: 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 13: Invalidez de la regla legal relativa a los requisitos para la designación de los funcionarios de Consejos Distritales y Municipales.	Artículo: 93 de Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 14: Invalidez de la reducción del número de diputaciones.	Artículos: 117, primer párrafo; 147; 253, segundo párrafo; 255; 258 y 262 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 15: Invalidez de la norma legal que establece los requisitos de las boletas electorales.	Artículo: 192 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 16: Erratum en el numeral de un artículo	Artículo: 271, primer párrafo y fracción III.
Tema 17: Reiteración de una porción normativa.	Artículo: 296.
Tema 18: Omisión para reglamentar las atribuciones de la Unidad Técnica de lo Contencioso.	

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

SUP-OP-27/2015

Tema 1. Bajo este rubro, se han agrupado los siguientes temas:

1.1. Violación del principio de certeza, ya que los derechos y prerrogativas de los partidos no pueden estar sujetos a posterior reconocimiento por la autoridad administrativa electoral. Artículo 15, fracción II, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

1.2. La organización de la elección de los dirigentes locales partidarios no es una facultad delegable. Artículo 15, fracción II, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

A continuación, se abordarán los temas señalados en el orden indicado.

1.1. Violación del principio de certeza, ya que los derechos y prerrogativas de los partidos no pueden estar sujetos a posterior reconocimiento por la autoridad administrativa electoral.

La porción normativa cuya invalidez se reclama es la siguiente:

“**Artículo 15.** El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones, las cuales son las siguientes:

[...]

II. **El reconocimiento de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos** y de los candidatos a cargos de elección popular local;

[...]”

Concepto de invalidez

El partido político aduce que la disposición legal controvertida no guarda conformidad con las bases constitucionales establecidas en los artículos 41, fracción IV, apartado B y C; 116, fracción IV, inciso a) y f); 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que, contrariamente al principio de certeza, sujeta los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos a cargos de elección popular local al reconocimiento que de ellos realice el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, sin que baste el establecimiento legal de los mismos.

Opinión

En concepto de esta Sala Superior, el artículo 15, fracción II, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala no se opone a la Constitución Federal, específicamente no viola el principio constitucional de certeza electoral, ya que, bajo una interpretación sistemática y, por ende, armónica, así como conforme con la Constitución, su sentido y alcance normativo no puede ser otro que el de establecer las facultades y atribuciones del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, particularmente ejercer funciones, entre otras, en las siguientes materias: ***los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos a cargos de elección popular local***, en conformidad, precisamente, con lo que dispone el artículo 41, Apartado C, primer párrafo, numeral 1, de la Constitución Federal en los siguientes términos (énfasis añadido):

SUP-OP-27/2015

“Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

[...]”

En tal virtud, opuestamente a lo señalado por el partido impugnante, el texto del artículo impugnado no puede entenderse en el sentido de que sujeta los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos a cargos de elección popular local al “reconocimiento” que de ellos realice el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, toda vez que los derechos y las prerrogativas de los partidos y de los candidatos están garantizados en la propia Constitución Federal.

En efecto, por un lado, el artículo 41, fracción I, establece que los partidos políticos son entidades de interés público; y que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Por otro lado, el artículo 116, fracción IV, establece que:

- Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, [Inciso g)];

SUP-OP-27/2015

- Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución [Inciso i)], y
- Se 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 en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes [inciso k)].

Acorde, con lo anterior, el artículo 15, fracción II, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, es conforme con la Constitución.

Sirve de respaldo argumentativo a lo anterior la tesis P. IV/2008 plenaria que lleva por rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTEPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.**

1.2. La organización de la elección de los dirigentes locales partidarios no es una facultad delegable. Artículo 15, fracción III, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

La porción normativa cuya invalidez se reclama es la siguiente:

“Artículo 15. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones, las cuales son las siguientes:

[...]

III. La organización de la elección de los dirigentes locales de los partidos políticos, cuando dicha facultad sea delegada por el Instituto Nacional, los partidos lo soliciten así, con cargo a sus prerrogativas, y en los términos que establezca la Ley General Electoral, la demás legislación aplicable y los lineamientos que emita el Instituto Nacional;

[...]”

Concepto de invalidez

El partido sostiene que las bases constitucionales establecidas en los artículos 41, fracción IV, apartado B y C; 116, fracción IV, inciso a) y f); 124 y 133 de la Constitución Federal disponen la distribución de facultades entre el Instituto Nacional Electoral y los Órganos Públicos Locales Electorales, sin que se prevea que la organización de las elecciones de dirigencias de los partidos políticos por las autoridades electorales sea una facultad delegable, sino que se trata de un asunto en donde existe una clara distribución de facultades y asimismo se establece que las Constituciones y leyes de los Estados en la materia electoral deberán guardar conformidad con las bases establecidas en la Constitución Federal y las leyes generales de la materia.

Opinión

Esta Sala Superior opina que la disposición controvertida es contraria al orden constitucional, toda vez que el tema relativo a la delegación de atribuciones del Instituto Nacional Electoral a los organismos públicos locales electorales es un aspecto que

SUP-OP-27/2015

no forma parte de la competencia de las legislaturas de las entidades federativas.

En efecto, el artículo 41, Base V, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

“En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;

b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o

c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.”

Por su parte, el inciso a), del Apartado B de la base V del artículo 41 constitucional a la que alude el mencionado precepto jurídico dispone lo siguiente:

“Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;

2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

3. El padrón y la lista de electores;

SUP-OP-27/2015

4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. **Las demás que determine la ley.**

Por su parte, el inciso a), del Apartado B de la base V del artículo 41 constitucional a la que alude el mencionado precepto jurídico dispone lo siguiente:

Como se puede apreciar, de la lectura de los preceptos constitucionales señalados con antelación, se advierte que el Poder Revisor de la Constitución estableció algunos de los aspectos relacionados con la organización de las elecciones que son susceptibles de ser delegados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral a los organismos públicos locales electorales, y estableció una reserva de ley por cuanto hace a la regulación atinente.

En ese sentido, por cuanto hace a la delegación de atribuciones, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone lo siguiente:

“De la Facultad de Delegación

Artículo 125.

1. La delegación de funciones del Instituto en los Organismos Públicos Locales que señala el inciso b) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, tendrá carácter excepcional. La Secretaría

SUP-OP-27/2015

Ejecutiva someterá al Consejo General los Acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad.

2. Para el ejercicio de esta facultad, el acuerdo del Consejo General deberá valorar la evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales del Organismo Público Local electoral, para cumplir con eficiencia la función.

3. La delegación se realizará antes del inicio del proceso electoral local correspondiente y requerirá del voto de al menos ocho Consejeros Electorales. Finalizado el proceso electoral de que se trate, cesarán los efectos de la delegación. El Instituto podrá reasumir la función que haya sido delegada antes de que finalice el proceso electoral respectivo, siempre y cuando se apruebe por la misma mayoría de ocho votos.

4. La delegación de facultades se realizará de forma específica en cada caso para un Organismo Público Local determinado. Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades delegadas sujetándose a lo previsto por esta Ley, la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.”

Adicionalmente, el artículo 44, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone lo siguiente:

“ff) Dictar los acuerdos necesarios para organizar las elecciones de las dirigencias de los partidos políticos que así lo soliciten, con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establece esta Ley. La solicitud deberá realizarse al Instituto cuando menos con cuatro meses de anticipación. El Instituto establecerá mediante acuerdo las modalidades que deberán cumplir los partidos políticos para la solicitud respectiva, siendo obligación tener actualizado el padrón de afiliados en el registro de partidos políticos. **Tratándose de las dirigencias de los partidos políticos locales, la organización corresponderá a los Organismos Públicos Locales;**”

SUP-OP-27/2015

A partir de lo expuesto, se advierte que de acuerdo con la más reciente reforma constitucional y legal en materia político-electoral, el Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Legislador local establecieron, por un lado, los supuestos en los que procede la delegación de atribuciones del Instituto Nacional Electoral a los organismos públicos locales electorales, y, por otro, que la organización de los procesos internos de renovación de las dirigencias de los partidos políticos locales corresponderá a los organismos públicos locales electorales.

Por tales razones, esta Sala Superior considera que las legislaturas de las entidades federativas carecen de competencia para regular esos temas y, en función de ello, se estima contraria a la Constitución federal la disposición de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Tlaxcala que el Instituto Electoral local puede organizar la elección de los dirigentes locales de los partidos políticos, cuando dicha facultad sea delegada por el Instituto Nacional, pues ello no corresponde a lo expresamente previsto en el marco constitucional y en la ley general aplicable.

Tema 2. Inconstitucionalidad de los requisitos para constituir un partido político local, particularmente en cuanto al porcentaje de afiliados. Artículos 16, fracción II, y 18, fracción I, inciso a), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

Las porciones normativas de las disposiciones jurídicas impugnadas son las siguientes:

Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala

Artículo 16. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local deberán obtener su registro ante el Instituto.

Para que una organización de ciudadanos sea registrada por el Instituto, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:

...

II. Contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios del Estado; los cuales deberán tener credencial para votar en dichos municipios; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al tres por ciento del padrón electoral estatal que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Artículo 18. Para la constitución de un partido político estatal, se deberá acreditar:

I. La celebración entre los meses de mayo a julio del año posterior al de la elección de Gobernador, sus asambleas municipales constitutivas en por lo menos dos terceras partes de los municipios de la entidad, ante la presencia de un consejero electoral, asistido por el número de consejeros y personal auxiliar, que determine el Consejo General del Instituto, designados para el caso, mismo que certificará:

a) El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor al uno por ciento correspondiente al último corte del padrón electoral del mes inmediato anterior al que se presente la solicitud de registro. Dicho número no podrá ser inferior a 200 ciudadanos residentes en cada municipio de que se trate y que estén debidamente inscritos en el padrón electoral respectivo;

Concepto de invalidez

El partido político aduce que en el artículo 16, fracción II, de la ley electoral local, se establece que el número de afiliados no podrá ser menor al tres por ciento del padrón de al menos las dos terceras partes de los municipios del estado, y el artículo 18, fracción I, inciso a), señala que el número de afiliados que

SUP-OP-27/2015

concurran a las asambleas municipales no podrá ser menor al uno por ciento del padrón electoral y, en todo caso, no puede ser menor a doscientos ciudadanos residentes en cada municipio.

Lo anterior, considera que es contrario a lo dispuesto en los artículos 10, numeral 2, inciso c), y 13, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos en los que se establece que el número total de militantes en la entidad no podrá ser menor al 0.26% del padrón electoral y que el número de afiliados que ocurran y participen en las asambleas, en ningún caso podrá ser menor al 0.26% del padrón electoral del distrito, municipio o demarcación, esto es, la ley local establece un 3% del padrón electoral del estado y el 1% del padrón del municipio que no puede ser menor a 200 ciudadanos, esto es, establece mayores requisitos que los señalados en la Ley General, cuando la ley local debe ser armónica con la General.

Asimismo, aduce que las disposiciones locales señaladas violan el principio de legalidad, al ser atribución del Congreso de la Unión el fijar las competencias de la federación y los estados respecto de los partidos políticos a través de una Ley General conforme al artículo 73, XXIX-U en relación con el 133, ambos de la Constitución Federal, por lo que en el caso, dicha atribución al no ser exclusiva de la entidad federativa debe estar sujeta a las disposiciones de la Ley General, por lo que en el caso, al exigir mayores requisitos, dichas normas carecen de fundamento constitucional.

Opinión

Esta Sala Superior opina que las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución, por lo siguiente:

La reforma constitucional en materia político-electoral, estableció que se encontraba vedado para las legislaturas locales la emisión de normas generales en materia de partidos políticos.

Ello es así, pues a partir de lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-U, y **Segundo Transitorio** del propio decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció que sería precisamente el Congreso de la Unión el encargado de expedir las leyes en las cuales se establecieran, entre otras, las normas, plazos y requisitos para el registro legal de los partidos políticos nacionales y locales, así como su intervención en los procesos electorales.

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

Con base en lo antes señalado se concluye que el Poder Reformador reservó al Congreso de la Unión la regulación de las formas de constitución y participación de los partidos políticos nacionales y locales en los procesos electorales, mediante un ordenamiento de observancia general en el

SUP-OP-27/2015

territorio nacional, esto es, a través de la Ley General de Partidos Políticos.

En el caso, las porciones normativas impugnadas establecen el número de afiliados requeridos para la constitución de un partido político local, el cual no podrá ser menor al tres por ciento del padrón de al menos las dos terceras partes de los municipios del estado, asimismo, se establece que el número de afiliados que concurran a las asambleas municipales no podrá ser menor al uno por ciento del padrón electoral y, en todo caso, no puede ser menor a doscientos ciudadanos residentes en cada municipio.

Como se advierte, dichas porciones normativas establecen requisitos para la constitución de un partido político local, lo cual está regulado en los artículos 10, numeral 2, inciso c), y 13, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, en los que se exigen, entre otros requisitos, la celebración de una asamblea en por lo menos dos terceras partes de los distritos electorales locales, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, en los que se certificará que el número de afiliados que ocurran y participen en las asambleas no sea menor al 0.26% del padrón electoral del distrito, municipio o demarcación atinente.

Por tanto, las porciones normativas controvertidas establecen tópicos que se encuentran vedados a las legislaturas locales, debido a que, como se apuntó previamente, tal atribución se encuentra conferida al Congreso de la Unión.

SUP-OP-27/2015

Igualmente, debe mencionarse que al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que, las legislaturas locales se encontraban impedidas, incluso para replicar la normativa federal en el ámbito local.

Así, se considera que se contraviene lo dispuesto por las normas de clausura del sistema previstas en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tema 3. Inconstitucionalidad de las reglas que regulan la opción que tiene un partido político nacional que pierde su registro para tener registro como partido político local.

Artículos 40, 44, fracción II, y 85 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, así como 256 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de dicha entidad federativa.

Las porciones normativas de las disposiciones jurídicas impugnadas son las siguientes:

Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala

Artículo 40. En el supuesto de que un partido político nacional pierda su registro, pero haya obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación total válida en las elecciones de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, o sólo en las dos últimas, en caso de elecciones intermedias, relativas al proceso electoral local inmediato anterior, se estará a lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 95 de la Ley General de Partidos Políticos.

La presentación de la solicitud se hará a más tardar treinta días antes del vencimiento del plazo que establece esta Ley para resolver sobre el registro de partidos políticos estatales.

SUP-OP-27/2015

Artículo 44. El registro a los partidos políticos estatales se cancelará por cualquiera de las causas siguientes:

...

II. No haber obtenido cuando menos el tres por ciento de la votación total válida en las elecciones de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, o sólo en las dos últimas, en caso de elecciones intermedias, relativas al proceso electoral local inmediato, ya sea que haya participado sólo o coaligado;

...

Artículo 85. Todo partido político nacional que no obtenga por lo menos tres por ciento de la votación válida en las elecciones de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, o sólo en las dos últimas, en caso de elecciones intermedias, relativas al proceso electoral local inmediato anterior, sólo conservará su acreditación ante la autoridad electoral estatal y no gozará de financiamiento público estatal establecido en el presente capítulo.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala

Artículo 256. Para hacer la declaratoria de los partidos políticos estatales y nacionales que no obtuvieron por lo menos tres por ciento de la votación total válida en cualquiera de las elecciones que se celebren para Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, el Consejo General se registrá por el procedimiento siguiente:

I. El domingo siguiente al día de la elección determinará la suma total de los votos anotados en las actas de cómputo que realicen los Consejos Distritales;

II. Una vez efectuado lo anterior, determinará qué partidos políticos estatales y nacionales no obtuvieron por lo menos tres por ciento de la votación total válida para efectos de lo que establece la Constitución Local, esta Ley y demás ordenamientos aplicables; y

III. Concluido lo anterior procederá a levantar el acta correspondiente, haciendo constar en ella los incidentes que se presentaren; podrá darse copia del acta a los representantes de los partidos políticos.

Concepto de invalidez

El partido político aduce que en las disposiciones impugnadas se establece que en el supuesto que un partido político nacional pierda su registro, pero hubiera obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación total válida en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, o sólo en las dos últimas, en caso de elecciones intermedias, relativas al proceso electoral local inmediato anterior se estará a lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 95 de la Ley General de Partidos Políticos, siendo que dicha disposición de la ley general debe ser interpretada.

Al respecto considera que el requisito del tres por ciento de la elección local, debe interpretarse respecto de la elección concurrente con la federal o, en caso contrario, en la inmediata anterior. Además, el porcentaje mínimo debe ser de manera alternativa en cualquiera de las elecciones en las que haya participado, cumpliendo también el requisito de haber postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos.

Se alega que el plazo para la presentación de la solicitud de registro de los partidos políticos nacionales que puedan solicitar su registro en el ámbito local, previsto en el artículo 40, segundo párrafo, de la ley de partidos políticos local (treinta días antes del vencimiento del plazo que establece la ley de partidos políticos local para resolver sobre el registro de partidos políticos estatales), limita su ejercicio al mes de febrero del año anterior al de la elección, lo que implica sujetar a plazos

SUP-OP-27/2015

de registro ordinario el supuesto en comento, sin que dicha temporalidad esté prevista en las bases constitucionales ni en la citada ley general.

Al respecto aduce que dicho plazo atenta contra el principio de certeza e invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión al fijar condiciones y plazos no previstos en las leyes generales, en contravención a los artículos 72, fracción XXI, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo segundo transitorio, fracción I, del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos milo catorce.

Controvierte que el artículo 85 de la ley de partidos políticos local, contrario al principio de certeza previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos c) y g), de la Constitución Federal, establezca que el porcentaje de tres por ciento se obtenga respecto de la votación válida en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, o sólo en las dos últimas, en caso de elecciones intermedias, sin que haya claridad que el porcentaje se obtenga en alguno de los tipos de elección, como en su interpretación se desprende del artículo 52 de la Ley General de Partidos Políticos, sino que exige que sea en todas las elecciones.

Opinión

Esta Sala Superior opina que las disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución, por lo siguiente:

SUP-OP-27/2015

Como se razonó en la presente opinión respecto del anterior concepto de invalidez, la reforma constitucional en materia político-electoral, estableció que se encontraba vedado para las legislaturas locales la emisión de normas generales en materia de partidos políticos.

Ello es así, pues el artículo segundo transitorio de la referida reforma estableció que sería precisamente el Congreso de la Unión el encargado de expedir las leyes en las cuales se establecieran, entre otras, las normas, plazos y requisitos para el registro legal de los partidos políticos nacionales y locales, así como su intervención en los procesos electorales, supuesto dentro del cual es posible incluir el caso de la regulación de la pérdida de registro como partido político local o la posibilidad de solicitar su registro como partido político local al haber perdido el registro como partido político nacional.

Al respecto, el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos establece en su párrafo 1, inciso b), como causa para la pérdida de registro de un partido político, entre otras, no obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida **en alguna** de las elecciones para diputados, senadores o presidente, tratándose de partidos políticos nacionales; y de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como jefe de gobierno, diputados de la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el caso de partidos políticos locales.

SUP-OP-27/2015

Por otra parte, el artículo 95, párrafo 5, de la citada ley general, establece que de perder el registro un partido político nacional, podrá optar por solicitar su registro como partido político local en la entidades federativas en las que en la elección inmediata anterior hubiera obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida y hubiere postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos.

En este sentido el Congreso de la Unión ya ha establecido la regulación aplicable al caso, siendo que el legislador local no está en posibilidad de regular en la materia, aun cuando las porciones normativas en cuestión reconocen que la pérdida de registro de partidos políticos locales, como el registro de aquellos partidos políticos nacionales que hubieran perdido su registro a nivel nacional pero opten por solicitarlo a nivel local son cuestiones que se encuentran sujetas a la Ley General de Partidos Políticos. Sin embargo, vulneran el principio de certeza en tanto modifican el requisito para solicitar su registro o perderlo en el ámbito local, exigiendo un tres por ciento de la votación válida emitida respecto de todos los tipos de elecciones que se desarrollen en el proceso electoral local inmediato anterior.

Por tanto, resulta que las porciones normativas controvertidas establecen tópicos que se encuentran vedados a las legislaturas locales, debido a que, como se apuntó previamente, tal atribución se encuentra conferida al Congreso de la Unión.

Lo cual, como ya se mencionó, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, el Pleno de la Suprema Corte de

SUP-OP-27/2015

Justicia de la Nación estableció que las legislaturas locales se encontraban impedidas incluso, para replicar la normativa federal en el ámbito local.

Así, se considera que se contraviene lo dispuesto por las normas de clausura del sistema previstas en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que el partido político aduce la inconstitucionalidad del artículo 256 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, pero no formula concepto de invalidez al respecto. No obstante, de la lectura de dicho dispositivo se hace patente la vulneración al principio de certeza, ya que en dicho dispositivo se refleja el supuesto previsto en la Ley General de Partidos Políticos, al señalar que el requisito del tres por ciento de la votación válida emitida se debe de cumplir respecto de alguna de las elecciones que tengan lugar en el ámbito local, a diferencia de los dispositivos de la ley de partidos local que sujetan dicho porcentaje a todos los tipos de cargos de elección que tuvieran lugar en el proceso comicial en cuestión.

Tema 4. Inconstitucionalidad de las reglas relativas al destino de los bienes y remanentes de los partidos a los que se les cancela su registro o acreditación. Artículos 48, primer párrafo, y 145, fracción IV, inciso f), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

Las porciones normativas de las disposiciones jurídicas impugnadas son las siguientes:

SUP-OP-27/2015

Artículo 48. Los activos adquiridos con financiamiento público estatal, de los partidos políticos que pierdan su registro o se cancele su acreditación, pasarán a formar parte de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado.

...

Artículo 145. De conformidad a lo dispuesto en las leyes en la materia, el Instituto dispondrá lo necesario para que sean adjudicados a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado, los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos estatales que pierdan su registro legal; para tal efecto se estará a lo que se determine en las reglas de carácter general que emita su Consejo General, y a lo siguiente:

...

IV. Una vez que el Instituto emita la declaratoria de pérdida de registro legal a que se refiere el artículo 141 de esta Ley, o que el Consejo General del Instituto, en uso de sus facultades, haya declarado y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado su resolución sobre la cancelación del registro legal de un partido político estatal por cualquiera de las causas establecidas en esta Ley el interventor designado deberá:

...

f) Si realizado lo anterior quedasen bienes o recursos remanentes, los mismos serán adjudicados íntegramente a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado, y

Concepto de invalidez

El partido político aduce que los artículos 48, primer párrafo, y 145, fracción IV, inciso f), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, son por una parte contrarios a lo dispuesto en numeral 116, fracción IV, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por otra a lo dispuesto en el 95 de la Constitución local.

Lo anterior, ya que los preceptos cuya invalidez se alega prevén que los bienes o recursos de los partidos políticos que pierdan su registro sean adjudicados a la Secretaría de Planeación y

SUP-OP-27/2015

Finanzas del Estado de Tlaxcala, una vez concluido el proceso de liquidación, lo cual es contrario a las disposiciones constitucionales señaladas, pues en concepto de los partidos accionantes deben ser adjudicados al organismo público local electoral.

Opinión

En concepto de esta Sala Superior, los artículos 48, primer párrafo, y 145, fracción IV, inciso f), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, son conformes a lo dispuesto en numeral 116, fracción IV, incisos c) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que serán las leyes locales las que establezcan el procedimiento para la liquidación de los partidos políticos y el destino de sus bienes y remanentes, sin que determine a quien se le deban adjudicar.

De esta manera, este órgano jurisdiccional considera que el Poder de Reforma de la Constitución en el artículo 116, fracción IV, inciso g), determinó que son los Congresos locales en ejercicio de su libertad configurativa quienes deben establecer el destino de los bienes y remanentes de los partidos políticos que de algún modo pierdan su registro o les sea cancelada su acreditación, determinando a quien se deberán adjudicar los mismos.

El citado precepto constitucional establece lo siguiente:

SUP-OP-27/2015

Artículo 116.-...

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

...

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. **Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;**

De la transcripción anterior se desprende que contrariamente a lo alegado por el accionante, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la legislación local debe prever el destino de los bienes y remanentes de los partidos políticos que sean liquidados, sin que establezca a quien se le deben adjudicar, por lo que para ello las legislaturas locales cuentan con una amplia libertad configurativa a efecto de regular lo que corresponda.

Por otro lado, no es opinable la contradicción que plantea el partido accionante entre lo dispuesto en los artículos 48, primer párrafo, y 145, fracción IV, inciso f), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, y el numeral 95 de la Constitución local, pues ello no implica una cuestión de constitucionalidad, sino que se trata de un tema de legalidad sobre una posible antinomia entre la ley electoral local y la Constitución de la entidad.

Tema 5. Invalidez de la disposición legal que permite a las personas morales realizar aportaciones al financiamiento

privado de los partidos políticos. Artículo 95 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

La porción normativa impugnada es del tenor siguiente:

Artículo 95. Las personas morales que efectúen aportaciones al financiamiento privado de los partidos políticos, deberán estar legalmente constituidas y cumplir con sus obligaciones fiscales.

Concepto de invalidez

Se alega que el artículo 95 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala es inconstitucional, dado que prevé la posibilidad de que personas morales efectúen aportaciones al financiamiento privado de los partidos políticos, a pesar de que en nuestro sistema electoral están prohibidas tal clase de aportaciones.

Opinión

En concepto de esta Sala Superior le asiste la razón al impugnante, porque efectivamente, dicho precepto, al prever determinados requisitos para que las personas morales efectúen aportaciones al financiamiento privado de los partidos, implícitamente las autoriza, a pesar de que el sistema electoral en nuestro país, prohíbe tal clase de financiamiento.

En efecto, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el esquema de financiamiento predominante en el sistema electoral mexicano, es el de carácter público.

SUP-OP-27/2015

Acorde con tal disposición constitucional, el artículo 54, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos estatuye que éstos no podrán recibir, bajo ninguna circunstancia, aportaciones en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, de parte de personas morales, lo que atiende a los fines y propósitos sentados por el constituyente, en el sentido de que el financiamiento público prevalezca sobre el privado, entre otros motivos, para evitar recursos de procedencia ilícita en los procesos electorales.

En ese sentido, la porción normativa impugnada, al establecer requisitos para que las personas morales efectúen aportaciones al financiamiento privado de los partidos, implícitamente las autoriza, lo que se considera inconstitucional, en tanto que se encuentra en contradicción con el sistema mexicano de financiamiento de los partidos políticos, y concretamente contraría la citada prohibición de que éstos reciban aportaciones en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, de parte de personas morales, prevista por el numeral artículo 54, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos.

Tema 6. Invasión de facultades en materia de fiscalización. **Artículos 97 a 113 y 117 a 129 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.**

Las porciones normativas impugnadas son del tenor siguiente:

Artículo 97. Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso clave del Registro Federal de Contribuyentes

SUP-OP-27/2015

del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político.

Artículo 98. Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado entre el partido político y el aportante, en el cual se precise el valor unitario de los bienes o servicios aportados, el monto total de la aportación y, en caso de ser aplicable, el número de unidades aportadas; de igual forma se deberá anexar factura en la que se precise la forma de pago; conforme a lo previsto en el artículo 29 A, fracción VII, inciso c), del Código Fiscal de la Federación.

Artículo 99. El partido político deberá entregar al Instituto y al Instituto Nacional una relación mensual de los nombres de los aportantes y, en su caso, las cuentas del origen del recurso que necesariamente deberán estar a nombre de quien realice la aportación.

Artículo 100. Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse únicamente para el cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

Artículo 101. Los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en el país, cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos a fin de obtener rendimientos financieros, sujetos a las reglas siguientes:

I. Deberán informar al Instituto y al Instituto Nacional de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso respectivo, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato de que se trate, acompañando copia fiel del mismo, expedida por la institución de banca privada con la que haya sido establecido;

II. Las cuentas, fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año;

III. En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por los secretos bancario o fiduciario para el Instituto Nacional y, en su caso, para el Instituto, por lo que éstos podrá requerir en todo tiempo información detallada sobre su manejo y operaciones;

IV. Los rendimientos financieros obtenidos a través de esta modalidad deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político, y

SUP-OP-27/2015

V. Se exceptúa de la integración y operación bancaria o financiera de los fondos y fideicomisos de los partidos políticos, la adquisición de acciones bursátiles.

CAPÍTULO III

De la Verificación de Operaciones Financieras

Artículo 102. El Instituto podrá solicitar al Consejo General del Instituto Nacional o éste por iniciativa propia, que a través de su Unidad Técnica, pida a la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informes de operaciones financieras ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos aportados a los partidos políticos.

Asimismo a solicitud del órgano de fiscalización, la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará respecto de disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables.

TÍTULO SÉPTIMO

DEL RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO I

Del Sistema de Contabilidad de los Partidos Políticos

Artículo 103. Cada partido político será responsable de su contabilidad y de la operación del sistema de contabilidad, así como del cumplimiento de lo dispuesto en las leyes aplicables en la materia y de observar las decisiones que en la materia emita el Consejo General del Instituto Nacional.

Artículo 104. El sistema de contabilidad al que los partidos políticos se sujetarán, deberá tener las características siguientes:

I. Estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos

SUP-OP-27/2015

que, derivados de la actividad financiera, modificaran la situación patrimonial del partido político;

II. Contendrá las disposiciones que en materia de fiscalización establezcan las obligaciones, clasifiquen los conceptos de gasto de los partidos políticos, sus candidatos y todos los sujetos obligados; así como las que fijan las infracciones, son de interpretación estricta de la norma;

III. Reconocer la naturaleza jurídica de las operaciones realizadas por los partidos políticos con terceros, en términos de las disposiciones civiles y mercantiles;

IV. Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos;

V. Reflejará la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Instituto Nacional;

VI. Facilitará el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;

VII. Integrará en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;

VIII. Permitirá que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;

IX. Reflejará un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;

X. Generará, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y demás información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y

XI. Facilitará el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles.

Artículo 105. El sistema de contabilidad se desplegará en un sistema informático que contará con dispositivos de seguridad. Los partidos harán su registro contable en línea y el Instituto Nacional podrá tener acceso irrestricto a esos sistemas en ejercicio de sus facultades de vigilancia y fiscalización.

SUP-OP-27/2015

En su caso, el Instituto Nacional podrá formular recomendaciones preventivas a partidos políticos y candidatos, con la finalidad de mejorar la eficacia, eficiencia, oportunidad, consistencia y veracidad de los informes que la Ley en la materia señale.

CAPÍTULO II

De las Obligaciones de los Partidos en cuanto al Régimen Financiero

Artículo 106. En cuanto a su régimen financiero, los partidos políticos deberán:

I. Llevar su contabilidad mediante libros, sistemas, registros contables, estados de cuenta, cuentas especiales, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos que les permitan facilitar el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda;

II. Generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados en términos monetarios;

III. Seguir las mejores prácticas contables en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización;

IV. Contar con manuales de contabilidad, así como con otros instrumentos contables que defina el Instituto Nacional;

V. Conservar la información contable por un término mínimo de cinco años, y

VI. Entregar al Consejo General del Instituto Nacional la información siguiente:

a) En un plazo de setenta y dos horas, contado a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento, sus estados financieros con un corte de información al momento de la solicitud;

b) Fuera de procesos electorales, el informe de los contratos será presentado de manera trimestral del periodo inmediato anterior, y

c) La información de carácter financiero, la relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas, en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios de que se trate, dicha información podrá ser

SUP-OP-27/2015

notificada al Instituto por medios electrónicos con base en los lineamientos que éste emita.

Artículo 107. Los partidos políticos deberán presentar al Consejo General del Instituto Nacional los avisos de contratación a que se refieren el inciso c de la fracción VI del artículo anterior, acompañando de (sic) copia autógrafa del contrato respectivo que contenga:

I. La firma del representante del partido político, la coalición o el candidato;

II. El objeto del contrato;

III. El valor o precio unitario y total de los bienes o servicios a proporcionar;

IV. Las condiciones a través de las cuales se llevará a cabo su ejecución, y

V. La penalización en caso de incumplimiento.

Artículo 108. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos fiscales;

II. Efectuar mediante transferencia electrónica, cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, los pagos cuyo monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Estado;

III. Estar debidamente registrados en la contabilidad;

IV. Cumplir con las obligaciones establecidas en materia de retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros, y

V. Sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Artículo 109. Los partidos políticos pueden optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias permanentes, a las precampañas y campañas, o bien únicamente los relativos a propaganda en vía pública durante el periodo de precampaña y campaña, por conducto de la Unidad Técnica del Instituto Nacional o del Instituto cuando éste tenga dicha facultad delegada.

Artículo 110. Se entiende por propaganda en vía pública toda propaganda que se contrate o difunda en espectaculares, buzones,

SUP-OP-27/2015

cajas de luz, carteleras, marquesinas, muebles urbanos de publicidad con o sin movimiento, muros, panorámicos, para autobuses, puentes, vallas, vehículos o cualquier otro medio similar.

Artículo 111. En el supuesto que el partido opte porque el Instituto Nacional a través de la Unidad Técnica o por delegación de éste al Instituto, pague la totalidad de las obligaciones contractuales contraídas por el partido político en la etapa de campaña, la Unidad Técnica del Instituto Nacional o el Instituto con la facultad delegada, tendrá en todo momento a lo largo de la campaña el uso exclusivo de las chequeras.

Para el caso de que el partido político opte por que el Instituto Nacional, a través de la Unidad Técnica o por delegación de éste al Instituto, pague únicamente la propaganda en vía pública, se utilizará una cuenta para tal fin cuya chequera será de uso exclusivo de la autoridad.

Artículo 112. Los partidos políticos acatarán los lineamientos que, el Consejo General del Instituto Nacional, emita para la realización de los pagos, los cuales deberán garantizar, entre otros aspectos, la transparencia en el uso de los recursos; la realización de los pagos en forma oportuna; el cumplimiento de las disposiciones en materia fiscal, y la conciliación de saldos.

Artículo 113. Los partidos políticos se ajustarán a los lineamientos que el Instituto Nacional emita, para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones respecto de los mismos, las coaliciones y los candidatos de aquellos y estas.

...

TÍTULO NOVENO

DE LA FISCALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO I

Fiscalización de las Actividades Ordinarias Permanentes de los Partidos Políticos

Artículo 117. La Fiscalización a los recursos de que disponen los partidos políticos es facultad del Instituto Nacional, pero éste podrá delegarla al Instituto por acuerdo del Consejo General de aquel en los términos previstos por la ley general. En cualquiera de los dos casos la fiscalización se sujetará a las disposiciones siguientes:

SUP-OP-27/2015

I. Se analizarán los ingresos y gastos del financiamiento para actividades ordinarias mismas que deberán reportar los partidos políticos;

II. Se entiende como rubros de gasto ordinario:

a) El gasto programado que comprende los recursos utilizados por el partido político con el objetivo de conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo político de la mujer;

b) El gasto de los procesos internos de selección de candidatos, el cual no podrá ser mayor al dos por ciento del gasto ordinario establecido para el año en el cual se desarrolle el proceso interno;

c) Los sueldos y salarios del personal, arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible, viáticos y otros similares, y

d) La propaganda de carácter institucional que lleven a cabo únicamente podrá difundir el emblema del partido político, así como las diferentes campañas de consolidación democrática, sin que en las mismas se establezca algún tipo de frase o leyenda que sugiera posicionamiento político alguno.

Artículo 118. Los partidos políticos podrán aplicar los recursos destinados para la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, en los rubros siguientes:

I. La realización de investigaciones que tengan como finalidad informar a la ciudadanía de la evolución, desarrollo, avances, y cualquier tema de interés relacionado con el liderazgo político de la mujer;

II. La elaboración, publicación y distribución de libros, revistas, folletos o cualquier forma de difusión de temas de interés relacionados con la paridad de género;

III. La organización de mesas de trabajo, conferencias, talleres, eventos y proyecciones que permitan difundir temas relacionados con el desarrollo de la mujer en su incorporación a la vida política;

IV. La realización de propaganda y publicidad relacionada con la ejecución y desarrollo de las acciones en la materia, y

V. Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

SUP-OP-27/2015

Artículo 119. Los partidos políticos podrán reportar en sus informes actividades específicas que desarrollan como entidades de interés público, entendiéndose como tales las siguientes:

I. La educación y capacitación política, que implica la realización de todo tipo de evento o acción que promueva la participación política, los valores cívicos y el respeto a los derechos humanos, entre la ciudadanía;

II. La realización de investigaciones socioeconómicas y políticas;

III. La elaboración, publicación y distribución, a través de cualquier medio de difusión, de información de interés del partido, de los militantes y simpatizantes, y

IV. Todo gasto necesario para la organización y difusión de las acciones referidas.

CAPÍTULO II

Fiscalización de los Partidos Políticos durante los Procesos Electorales

Artículo 120. El Consejo General del Instituto Nacional y previo al inicio de las precampañas, determinará el tipo de gastos que serán estimados como de precampaña de acuerdo a la naturaleza de las convocatorias emitidas por los partidos políticos.

Artículo 121. Para los efectos de este Capítulo se entienden como gastos de campaña:

I. Gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

II. Gastos operativos de la campaña: comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

III. Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: comprenden los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada;

SUP-OP-27/2015

IV. Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo;

V. Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;

VI. Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;

VII. Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral, y

VIII. Los gastos que el Consejo General del Instituto Nacional y previo inicio de la campaña electoral determine.

No se considerarán dentro de los gastos de campaña los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria, para el cumplimiento de sus obligaciones estatutarias y para el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones.

Todos los bienes o servicios que se destinen a la campaña deberán tener como propósito directo la obtención del voto en las elecciones locales.

CAPÍTULO III

De los Informes de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos

Artículo 122. El órgano interno de los partidos políticos previsto la fracción III del artículo 32, de esta Ley, será el responsable de la administración de su patrimonio y de sus recursos generales, de precampaña y campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el presente Capítulo.

Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine, sin embargo, su titular será preferentemente profesional de las ciencias económico administrativas y con experiencia en el ejercicio de la profesión.

Artículo 123. La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera

SUP-OP-27/2015

estará a cargo del Instituto Nacional y podrá ser delegada al Instituto, en los términos previstos por las leyes.

Artículo 124. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:

A. Informes trimestrales de avance del ejercicio:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;

II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda, y

III. Si de la revisión que realice la Comisión Fiscalizadora del Instituto Nacional a través de la Unidad Técnica, se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido político a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. Los informes constituyen un precedente para la revisión anual que realizará la autoridad.

B. Informes anuales de gasto ordinario:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los primeros sesenta días de año posterior al del ejercicio que se reporte;

II. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;

III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos y pasivos, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda, y

IV. Los informes a que se refiere este apartado deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto.

Artículo 125. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

A. Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;

SUP-OP-27/2015

II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;

III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;

IV. Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y

V. Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.

B. Informes de Campaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente;

II. El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior, y

III. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica del Instituto Nacional o a la del Instituto, si es el caso, dentro de los siguientes tres días de concluido cada periodo.

Artículo 126. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos, las formalidades de los dictámenes y resoluciones que se dicten con relación a los mismos y los medios de impugnación que contra estas proceda, se regirán por lo dispuesto al respecto en la Ley General de Partidos Políticos.

Artículo 127. Los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de acuerdo con lo siguiente:

I. Como gastos genéricos de campaña, se entenderá los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a

SUP-OP-27/2015

cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;

II. Los gastos genéricos en los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, y

III. En los casos en los que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales.

Artículo 128. Cuando se promocióne a dos o más candidatos a cargos de elección popular, los gastos de campaña se distribuirán de la siguiente forma:

I. En el caso de candidato a Gobernador y un candidato a Diputado Local, se distribuirá el gasto en un cuarenta por ciento para Gobernador y un sesenta por ciento al candidato a Diputado Local;

II. En el caso de candidato a Gobernador y un candidato a Presidente Municipal y/o planilla de candidatos a integrantes de los Ayuntamientos, se distribuirá en un sesenta por ciento al candidato a Gobernador, y un cuarenta por ciento al candidato a Presidente Municipal;

III. En el caso de los candidatos a Gobernador, Diputado Local y Presidente Municipal y/o planilla de candidatos a integrantes de los Ayuntamientos, se distribuirá el gasto en un veinte por ciento al Gobernador, cincuenta al candidato a Diputado Local y treinta al candidato a Presidente Municipal, y

IV. En el caso donde participe un candidato a Diputado Local y un candidato a Presidente Municipal y/o planilla de candidatos a integrantes de los Ayuntamientos, se distribuirá el gasto en un setenta por ciento al candidato a Diputado Local y un treinta por ciento al candidato a Presidente Municipal y/o planilla de candidatos a integrantes de los Ayuntamientos.

Artículo 129. Se entenderá que un gasto beneficia a un candidato cuando concorra alguno de los siguientes supuestos:

I. Se mencione el nombre del candidato postulado por el partido o coalición;

II. Se difunda la imagen del candidato, o

III. Se promueva el voto a favor de dicha campaña de manera expresa.

En los supuestos que anteceden, se estará a las reglas que para efectos del registro contable y comprobación de gastos referidos en

SUP-OP-27/2015

el artículo anterior se establezcan en el reglamento de fiscalización que emita el Instituto Nacional.

Concepto de invalidez

Se aduce que los artículos 97 al 113 y 117 al 129 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, son contrarios al artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, penúltimo y último párrafos, así como del apartado C, segundo párrafo, inciso b); al artículo 73, fracción XXIX-U y fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, del artículo transitorio segundo, fracción I, inciso g), del decreto de reformas a la Constitución, en el que se prevé que la Ley General de Partidos Políticos deberá establecer el sistema único de fiscalización, determinando las bases del mismo.

Lo anterior, porque de acuerdo con el impugnante, se invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral, al establecerse normas relativas a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos⁴, a pesar de que la regulación de dichos aspectos es exclusiva del Congreso de la Unión y que compete al Instituto Nacional Electoral reglamentar y llevar a cabo tal fiscalización, al margen que dicho Instituto pueda delegar esa facultad al organismo público local.

⁴ El impugnante menciona como ejemplo, que las normas impugnadas establecen reglas contables, de fiscalización (sobre los informes de ingresos y egresos, y relativas a la verificación de operaciones financieras con la autoridad hacendaria federal) y financieras.

SUP-OP-27/2015

Opinión

Se considera que las disposiciones legales impugnadas, por los motivos argüidos por el impugnante, no resultan contrarias a la constitución federal, en atención a las siguientes consideraciones.

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

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

SUP-OP-27/2015

fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, dentro de los procesos electorales federales y locales.

- Del dicho precepto constitucional también se desprende que dicha función está a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual, para el cumplimiento de sus atribuciones, no está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y cuenta con el apoyo de las autoridades federales y locales. Asimismo, puede delegar esta tarea, supuesto en el cual su órgano técnico será el conducto para superar cualquier limitación a los derechos antes mencionados.
- Consecuentemente, la disposición constitucional referida establece que la ley desarrollará las atribuciones con las que contará para llevarla a cabo; definirá los órganos técnicos que dependerán de él para realizar las revisiones atinentes, e instruir los procedimientos encaminados a aplicar las sanciones que correspondan;
- Vinculado con lo anterior, el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas constitucionales en materia político electoral establece que el Congreso de la Unión debía expedir la Ley General de Partidos Políticos, para regular a los institutos políticos nacionales y locales, que tenía que contener, entre otros aspectos, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los institutos políticos, coaliciones y candidatos.

SUP-OP-27/2015

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

SUP-OP-27/2015

fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos⁵, y que podrá delegar esta tarea a los organismos públicos locales⁶.

- Además, señala que la función fiscalizadora se llevará a cabo conforme a los procedimientos en ella previstos; estará a cargo del Consejo General (por conducto de su comisión de fiscalización), el cual está facultado, entre otras cosas, para emitir los lineamientos específicos en la materia, y verificar la capacidad técnica y operativa de los organismos públicos locales en caso de que determine delegarles la función en comento, supuesto en el cual dichos entes deberán sujetarse a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General, amén de que tendrán que coordinarse con la Unidad Técnica de Fiscalización de la comisión fiscalizadora, que será el conducto mediante el cual podrán superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal⁷.

⁵ **Artículo 32.**

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

...

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

⁶ **Artículo 32.**

...

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

...

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

⁷ **Artículo 190.**

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

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

SUP-OP-27/2015

- En relación con lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos establece que ésta es de orden público, observancia general, y su fin es regular las disposiciones constitucionales aplicables a los institutos políticos nacionales o locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades, entre otras, en materia de fiscalización⁸.

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

Artículo 191.

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

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

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

Artículo 195.

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

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

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

⁸ **Artículo 1.**

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

SUP-OP-27/2015

- Además, reitera que la función atinente le corresponde al Instituto Nacional Electoral⁹, y precisa que éste podrá, de manera excepcional, con la aprobación de una mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, delegar dicha tarea a los organismos públicos locales en las elecciones de las entidades federativas¹⁰.
- Finalmente, la normativa en cita dispone que para ejercer la facultad de delegación antes referida, el Instituto Nacional Electoral debe verificar que el organismo público local de que se trate cuente con diversos elementos o condiciones entre los que conviene destacar dos, a saber:
 1. Una estructura orgánica y de operación conforme al modelo emitido por el Consejo General; y
 2. Que establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización.¹¹

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

⁹ **Artículo 7**

1. Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes:

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

¹⁰ **Artículo 8.**

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

¹¹ **Artículo 8.**

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

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

SUP-OP-27/2015

- La legislación general en la materia faculta a las entidades federativas a contar con un órgano fiscalizador y regular los procedimientos respectivos, siempre que se cumplan los lineamientos señalados con antelación, para el caso de que el Instituto Nacional Electoral decida delegarle las tareas de fiscalización propias de los comicios locales.
- Incluso prevé que son algunas de las condiciones que debe tomar en consideración la autoridad electoral nacional para determinar si delega o no las funciones en cita.

Acorde con lo expuesto, con independencia de que el planteamiento formulado por el partido político accionante, se relaciona con la competencia del legislador local para regular lo relativo a la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales y locales, esto es, se vincula con aspectos del procedimiento legislativo, que no pueden ser analizados por esta Sala Superior, al no formar parte de la competencia especializada que corresponde a este tribunal electoral, lo cierto es que el legislador local, en uso de la libertad de configuración, está en aptitud para legislar en relación con dicho tópico, a fin

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

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

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

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

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

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

SUP-OP-27/2015

de que, en caso de que el órgano electoral nacional delegue su facultad fiscalizadora al órgano local, esté en aptitud legal de actuar con base en dicha normativa, siempre que se ajusten a las consideraciones previstas al efecto en la legislación general y los lineamientos expedidos por la autoridad federal.

Ello es así, porque tal como se sostuvo en la SUP-OP-55/2014¹², así como en la SUP-OP-11/2015¹³, las entidades federativas sí se encuentran facultadas para contar con un órgano fiscalizador y establecer la normatividad relativa a los procedimientos de fiscalización, siempre que tanto la estructura orgánica y de operación, como la regulación de los mismos sean acordes a la legislación federal en materia de fiscalización y a las reglas que en esa materia establezca el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

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

¹² Relativa a las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

¹³ Correspondiente al expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 56/2015.

SUP-OP-27/2015

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior, al emitir, el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, la opinión identificada con la clave SUP-OP-20/2015.¹⁴

Tema 7. Invalidez de la regulación legal sobre coaliciones.

Artículo 131 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

La porción normativa impugnada es del tenor siguiente:

“Artículo 131. Los partidos de nuevo registro o acreditación no podrán convenir frentes, coaliciones, candidaturas comunes o fusiones con otro partido político antes de la conclusión del primer proceso electoral local inmediato posterior a su registro o acreditación según corresponda.”

Concepto de invalidez

El partido político aduce, en esencia, que la citada porción normativa invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión al reglamentar la base constitucional establecida en el artículo **Segundo Transitorio**, fracción I, inciso f), numeral 5, del decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en el que se estableció, entre otros temas y como materia y contenido de la Ley General de Partidos Políticos, lo relativo a las coaliciones y específicamente la previsión de que en el primer proceso electoral en el que participe un partido no podrá coaligarse.

Opinión

¹⁴ Relativa a las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas.

SUP-OP-27/2015

Como se consideró en la opinión identificada con la clave de expediente **SUP-OP-25/2015**, en relación con las acciones de inconstitucionalidad 88/2015, 93/2015 y 95/2015 acumuladas (legislación del Estado de Puebla), en concepto de esta Sala Superior, la porción normativa impugnada **no es conforme** con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, como lo ha determinado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las legislaturas de los Estados no están facultadas para legislar en materia de coaliciones, en atención a las siguientes consideraciones:

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

***“Del precepto citado [artículo Segundo Transitorio], se desprende, en lo que a este punto interesa, que, respecto de la participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones, la Constitución ordena al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, que prevea (i) la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; (ii) la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles, conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; (iii) la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; y (iv) la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.*”**

SUP-OP-27/2015

En este sentido, para efectos del análisis constitucional de los asuntos derivados de la reforma político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, debe concluirse que:

El régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos; sin que las entidades federativas cuenten, por tanto, con atribuciones para legislar sobre dicha figura. [Énfasis añadido]

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

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

Por tanto, toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales. [Énfasis añadido]

Lo anterior en el entendido de que, como lo precisó el propio Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no impide a los Estados y al Distrito Federal legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los

SUP-OP-27/2015

órganos legislativos locales, en términos de los artículos 116, fracción II y 122, apartado C, base primera, fracción III, de la Constitución Federal; por lo que, en cada caso concreto, deberá definirse qué es lo que regula la norma, a fin de determinar si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos.

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

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

Al respecto, el párrafo 4 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos¹⁵ dispone que los partidos de nuevo registro

¹⁵ Artículo 85.

SUP-OP-27/2015

no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

En las condiciones reseñadas, de cara al concepto de invalidez hecho valer por el partido impugnante, encaminado a controvertir la prohibición para que los partidos políticos, particularmente los nacionales, puedan formar coaliciones en la primera ocasión en que participen en una elección local, se estima que la porción impugnada, en lo relativo a la regulación de las coaliciones, resulta incompatible con la Constitución Federal, toda vez que, como se indicó, constituye una materia reservada exclusivamente al Congreso de la Unión.

Tema 8. Invalidez de las reglas legales que regulan la candidatura común. Artículos 130, fracción II; 137, fracciones II y V, y 138, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

-
1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.
 2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.
 3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.
 - 4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.**
 5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.
 6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario.

Los artículos cuestionados disponen lo siguiente:

“Artículo 130. Los partidos políticos podrán constituir:

[...]

II. Candidaturas Comunes entre dos o más partidos políticos, con relación a un mismo candidato, para determinado tipo de elección y usando un emblema común, y

[...]

Artículo 137. Los partidos Políticos deberán suscribir un convenio de candidatura común el cual deberá contener:

[...]

II. Emblema común de los partidos políticos y el color o colores con los que se participe;

[...]

V. La forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y el otorgamiento del financiamiento público;

[...]

ARTÍCULO 138. [...]

Los votos que se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.

En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos.”

Conceptos de invalidez

El Partido de la Revolución Democrática aduce en esencia que las porciones normativas controvertidas son contrarias a los principios de igualdad del sufragio y la autenticidad de las

SUP-OP-27/2015

elecciones, así como la característica constitucional de sufragio directo, la certeza y objetividad electorales, al propiciar la transferencia y distribución ilegal de votos con base en un convenio entre partidos políticos y no como una genuina expresión de la voluntad popular en las urnas.

Opinión. Esta Sala Superior considera que las normas precisadas se ajustan a lo dispuesto en la Constitución federal.

En efecto, se advierte que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad **59/2014**, el veintitrés de septiembre de dos mil catorce, determinó la constitucionalidad de una norma similar en la legislación del Estado de Baja California Sur, por unanimidad de nueve votos.

En dicho asunto, la norma en estudio se encontraba relacionada con la previsión reglas de cómputo y distribución de los votos respecto de candidaturas comunes, forma de participación o asociación de partidos políticos con el fin de postular candidatos que las entidades federativas pueden establecer en sus Constituciones Locales, de conformidad con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos.

Así, el más alto tribunal del país, determinó que, aun cuando las entidades federativas gozan de libertad de configuración para regular otras formas de participación o asociación de los partidos, distintas de los frentes, las fusiones y las coaliciones - regulados en la Ley General de Partidos Políticos-, ésta no es irrestricta, pues deben observar los parámetros constitucionales que permitan el cumplimiento de los fines de los partidos

SUP-OP-27/2015

políticos como entidades de interés público, en términos del artículo 41, base I, de la Norma Fundamental, a saber, 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 éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Así, estableció que las reglas previstas en la legislación del Estado de Baja California Sur, sustenta la figura de las candidaturas comunes en los puntos siguientes:

1. Los partidos con registro pueden postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos, para lo cual deben celebrar un convenio firmado por sus representantes y dirigentes y presentarlo para su registro ante el Instituto Estatal Electoral hasta cinco días antes del inicio del período de registro de candidatos de la elección de que se trate.
2. El convenio debe contener, entre otros, el nombre de los partidos que conforman la candidatura común, así como el tipo de elección de que se trate; el emblema común de los partidos que la integran y el color o colores con que se participa; y la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos que la postulan, para efectos de conservación del registro y otorgamiento de financiamiento público.
3. Al convenio debe anexarse la documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común

SUP-OP-27/2015

entregaron en tiempo y forma su plataforma a la autoridad electoral.

4. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio, debe pronunciarse sobre su procedencia y publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

5. Los partidos que postulen candidatos comunes no pueden postular candidatos propios, ni de otros partidos, para la elección que convinieron la candidatura común.

6. En la boleta electoral debe aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos.

Previsiones que, en el caso, resultan similares a las establecidas por la legislación del Estado de Tlaxcala que es objeto de análisis.

Ahora bien, debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶ ha definido a la candidatura común como la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezcan; así también, se le distinguió de la coalición, señalando que, mientras en ésta, los partidos, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, deben llegar a un acuerdo con objeto de ofrecer al electorado una propuesta política identificable, en aquélla, cada

¹⁶ Dicho criterio se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

SUP-OP-27/2015

partido continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener que formular una de carácter común.

En virtud de la existencia de esas dos figuras, a diferencia de lo que se establece respecto de coaliciones en el artículo 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que cada uno de los partidos coaligados aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, en la acción de inconstitucionalidad de referencia, **ese Alto Tribunal determinó como constitucional la circunstancia de que en los casos de candidatura común debe aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos.**

Por tanto, las reglas respecto de la candidatura común, por las cuales se permite que mediante un convenio se distribuyan los votos recibidos se enmarcan dentro del ejercicio de su libertad de configuración en materia electoral y no violan precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo cual garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral.

En consecuencia, tal como refirió el máximo tribunal de nuestro país, si el elector marca el emblema conjunto de los partidos políticos que conforman la candidatura común, no existirá duda sobre su voluntad de apoyar tanto al candidato como a los partidos que lo postularon; sin que pueda, por tanto,

SUP-OP-27/2015

manipularse su voto, a efecto de otorgar indebidamente a un partido los sufragios necesarios para conservar el registro y acceder a la prerrogativa de financiamiento.

En este orden de ideas, para efectos del reparto de los votos emitidos a favor de la candidatura común entre los partidos que la integran, no puede sino estarse a los términos del convenio que éstos hubiesen celebrado y que el Instituto Estatal Electoral haya aprobado y publicado en el Boletín Oficial Local, con objeto de que la ciudadanía conozca la forma como se distribuirán los sufragios en caso de que decida votar por la candidatura común.

En esa tesitura el Máximo Tribunal reconoció la validez del artículo 176, párrafo cuarto de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, cuyo contenido y sistema normativo es equivalente a las normas impugnadas que se impugnan en la acción de inconstitucionalidad en la que se rinde la presente opinión.

De lo anterior se advierte que, contrariamente a lo manifestado por el Partido de la Revolución Democrática, las reglas establecidas por el legislador local respecto de la candidatura común se enmarcan dentro del ejercicio de su libertad de configuración en materia electoral y no violan precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos

SUP-OP-27/2015

postulantes, lo cual garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral.

Además, no se genera inequidad en la contienda, pues todos los partidos se encuentran en aptitud de participar bajo esta modalidad –lo cual obedecerá a razones de oportunidad y estrategia política de cada uno de ellos–, al tiempo que obligados a alcanzar el porcentaje mínimo de votación que se requiere para conservar el registro y acceder a prerrogativas.

Así pues, la justificación de la norma impugnada estriba en la determinación sobre la procedencia o no del registro del convenio de candidatura común que debe hacer el Instituto Electoral del Estado; en la publicación del mismo en el medio oficial de difusión local para conocimiento de los electores, y en la necesidad de otorgar plenos efectos al voto emitido a favor de la candidatura común, no sólo en beneficio del candidato, sino también de los partidos que la conforman, en cuanto a la conservación de registro y el acceso, en particular, a la prerrogativa de financiamiento.

De ahí que las porciones normativas en estudio, a criterio de esta Sala Superior del Poder Judicial de la Federación resulten constitucionales.

Tema 9. Invalidez de la excepción a la regla de paridad de género. Artículo 10, cuarto párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

SUP-OP-27/2015

Conviene tener presente el texto de la porción normativa impugnada:

“Artículo 10. Los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la igualdad de género en proporciones de cincuenta por ciento en candidaturas propietarias y suplentes en las elecciones ordinarias y extraordinarias de diputados locales y de ayuntamientos; del mismo modo, dicha igualdad deberán cumplir las planillas de candidatos independientes a los ayuntamientos.

Las fórmulas de candidatos deberán ser integradas por personas del mismo género.

Las listas por el principio de representación proporcional se integrarán de manera alternada con candidaturas de género distinto.

Ningún partido político o coalición excederá del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género, a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa.

Concepto de invalidez

El partido impugnante sostiene en su concepto de invalidez que la norma cuestionada en la parte en que sostiene: ***"a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa"***, referente a que puede haber una excepción en la garantía que deben dar los partidos a la paridad de género en las candidaturas a diputados locales y ayuntamientos en Tlaxcala, resulta Inconstitucional, pues atenta contra el principio y derecho humano de no discriminación por cuestiones de género previsto en el artículo 1º de la Constitución, así como a lo establecido en el artículo 41 de la misma Constitución, ya que explícitamente se determina en este último artículo la

SUP-OP-27/2015

efectividad de la paridad de género para legisladores federales y locales y, además, con los criterios jurisprudenciales tanto del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como los de la Suprema Corte, toda vez que, si como establece este Alto Tribunal, las candidaturas de género deben ser efectivas y no una mera formalidad, entonces, no puede haber excepciones que se presten a un manejo parcial por parte de los propios partidos, pues entonces todo partido buscaría generar las excepciones necesarias para el incumplimiento de la paridad de género.

De esta manera, de mantenerse el texto normativo aquí impugnado, la efectividad de la paridad de género en las candidaturas no solo no tendría eficacia, sino que propiciaría un verdadero fraude a la ley, pues si se permiten excepciones a la regla, ésta no se cumple, ya que bastaría que hubiera una sola excepción para que el criterio antes referido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que la paridad de género es vertical y horizontal, mucho menos se cumpliría, pues basta generar o hasta inventar mecanismos de selección de candidatos que generen la excepción que aquí se impugna.

El principio de la paridad de género establecido constitucionalmente no admite excepciones si es que se quiere que exista su plena efectividad, de otra manera, de permitirse alguna excepción, la paridad tampoco se alcanzaría en los órganos de representación popular, pues lo que se busca por la norma constitucional, no es que solo haya paridad en las

SUP-OP-27/2015

candidaturas, sino paridad efectiva en dichos órganos de representación. Por ello, es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe decretar la invalidez de la norma aquí impugnada en la parte relativa que destaca la excepción al cumplimiento de la paridad de género en las candidaturas a diputados locales y a ayuntamientos. La paridad de género se debe garantizar no solo formalmente, sino a nivel material en la elección de cargos públicos, por lo que no debe haber excepciones en las candidaturas mencionadas, sino que debe ser el elector quien determine con su voto qué candidato o candidata gana, participando éstos en igualdad de condiciones en la demarcación de que se trate.

Opinión

Esta Sala Superior estima que la porción normativa impugnada es contraria a la paridad de género establecida en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal, en cuanto que establece expresamente una excepción al citado principio/regla que carece de encuadre constitucional, como se explica a continuación.

En primer término, es preciso indicar que, de conformidad con el sistema de la Constitución, la paridad de género es una norma que tiene diversas dimensiones, ya que puede considerarse como una **regla**, o bien como un **principio constitucional**.

En la primera dimensión, la paridad de género considerada como regla, el sistema constitucional mexicano no autoriza la

SUP-OP-27/2015

introducción de excepción alguna, como la que ahora se impugna. En la segunda dimensión, la paridad de género mirada como principio, si bien puede confluir con otros principios, ello no significa ni implica que pueda tener una excepción como la establecida por la Legislatura del Estado de Tlaxcala.

Al efecto, es preciso tener presente lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [énfasis añadido]:

“Artículo 41.- [...]

I. [...]

Los partidos políticos tienen como fin 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 éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

[...]”

Como puede advertirse, en el artículo 41 constitucional, el Órgano Revisor de la Constitución establece expresamente que los partidos políticos deberán ajustarse a ***“las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”***.

SUP-OP-27/2015

Dado que la Constitución tiene valor normativo propio y los partidos políticos están sujetos a la Constitución, son reglas a las que deberán ajustarse necesariamente, ya que tales reglas de paridad son, en el contexto normativo en el que están insertas, inderrotables; y, por lo tanto, no se dejan al arbitrio de los partidos cumplirlas o no, así como que las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales debe hacer cumplir.

Las referidas reglas constitucionales cobran plena aplicación y rigen en la **postulación de candidaturas** que hacen los partidos políticos.

Desde otra perspectiva, en un sentido más general, la paridad de género puede considerarse como un **principio constitucional** y, por tanto, como un mandato de optimización, en relación con las posibilidades fácticas y jurídicas. El referido principio es una medida permanente y permea la totalidad del ordenamiento, de conformidad con el artículo 41, en relación con el 1º, 4º y 133 de la Constitución Federal.

En efecto, los principios son normas que establecen que algo está prohibido, permitido u obligado siempre que se presente la ocasión para ello, conteniendo un mandato de optimización, es decir, la disposición de que algo sea realizado en la mayor medida posible, lo cual dependerá, entre otros aspectos, de las otras normas o pautas jurídicas que resulten aplicables al caso individual, pues los principios se encuentran limitados por los otros principios y reglas con las que interactúa.

SUP-OP-27/2015

En casos como el presente confluyen, entre otros, un entramado de principios constitucionales que es preciso ponderar: paridad de género en la integración de los órganos representativos, democrático, certeza, seguridad jurídica y auto organización, enmarcados en el sistema electoral mexicano de carácter mixto y en la fórmula democrática establecida en el artículo 40 de la Constitución Federal, una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación según los principios de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El *principio democrático* tiene dos sentidos: el amplio y el restringido. En el primero de los sentidos, el amplio, el principio democrático incluye, entre otros aspectos, la idea de una democracia sustancial, el postulado de la soberanía popular y la separación de poderes, al paso que el sentido restringido se refiere fundamentalmente a la voluntad ciudadana expresada en las urnas a través del sufragio libre y directo, como un acto fundante de la legitimidad democrática, teniendo en cuenta los efectos múltiples del voto de la ciudadanía. De esta forma, cuando se afirma que el principio de paridad de género en la integración de los órganos representativos ha de ponderarse con otros principios constitucionales, ha de entenderse que se sopesa con el principio democrático en sentido estricto, mas no con el principio democrático en sentido lato, ya que éste es inconmensurable.

SUP-OP-27/2015

En este sentido, es preciso ponderar el principio de paridad tanto con la voluntad de la ciudadanía expresada en las urnas (principio democrático en sentido estricto) como con el derecho de auto-organización de los partidos políticos.

El principio de auto-organización implica respetar la certeza en las diferentes etapas del proceso y de los derechos de las y los candidatos.

Este criterio es acorde con los seguidos en otros asuntos (REC-936/2014 y acumulado; REC-85/2015; REC-90/2015 y acumulado y REC-97/2015 y acumulado), si se considera que el principio de paridad debe ponderarse con otros principios, tales como el principio democrático (en sentido estricto) y el de auto-organización de los partidos políticos, a fin de salvaguardar a su vez el principio de certeza y seguridad jurídica.

En este sentido, para definir el alcance del principio de paridad al momento de la integración de un órgano legislativo deben atenderse las reglas específicas previstas en la normativa aplicable, y armonizar los principios reglas y derechos que sustentan la implementación de una medida afirmativa en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional con los principios y derechos tutelados en las contiendas electorales y hacer una ponderación a fin de que la incidencia de las medidas tendentes a alcanzar la paridad no impliquen una afectación desproporcionada o innecesaria de otros principios.

SUP-OP-27/2015

Tal circunstancia debe valorarse en cada caso, atendiendo al contexto y al referido grado de afectación. De esta forma, si en atención al contexto se justifica adoptar una medida positiva tendente a alcanzar la paridad y esta sólo incide en alguna de las diputaciones a asignar, esto no necesariamente vulnera desproporcionadamente otros principios, particularmente el principio democrático y el de auto-organización de los partidos, siempre que se pondere dicha incidencia.¹⁷

Tema 10. Invalidez de las reglas legales que permiten que el patrimonio del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones se integre por donaciones, herencias y legados, entre otras fuentes. Artículos 27, párrafo 1, fracciones III, V y VI, de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

La porción normativa impugnada es del tenor siguiente:

Artículo 27. **El patrimonio del Instituto** se destinará únicamente a la consecución de sus fines y el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, y **estará constituido por:**

- I. Los ingresos que perciba conforme a su presupuesto anual;
- II. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera con su presupuesto;
- III. Las donaciones, herencias y legados que se hicieren a su favor;**
- IV. Los activos recuperados con motivo de la pérdida de registro de partidos políticos estatales y de la cancelación de acreditación de partidos políticos nacionales;

¹⁷ Al respecto, véase la sentencia emitida en los expedientes SUP-REC-936/2014 y acumulados.

SUP-OP-27/2015

V. Las devoluciones del financiamiento público no ejercido o comprobado por los partidos políticos;

VI. Los ingresos por suspensión o retención de ministraciones a los partidos políticos con motivo de las sanciones impuestas por la presentación de los informes especiales y anuales; y

Concepto de invalidez

Se arguye que el artículo 27, párrafo 1, fracciones III, V y VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no guarda conformidad con el artículo 116, fracción IV, incisos b), c) y g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que el patrimonio del órgano público electoral de Tlaxcala, se constituye, además de las partidas presupuestales, con las donaciones herencias y legados que se hicieren en su favor; las devoluciones del financiamiento público no ejercido o comprobado por los partidos, así como con los ingresos por suspensión o retención de ministraciones a los partidos, con motivo de la imposición de sanciones.

De acuerdo con el impugnante, las normas cuestionadas ponen en riesgo la autonomía en el funcionamiento y la independencia en las decisiones de la autoridad electoral administrativa, al pretender la apropiación del presupuesto destinado a los partidos políticos, en tanto que el financiamiento público para las actividades de los partidos políticos, está etiquetado para fines específicos y no forma parte del patrimonio del organismo público electoral local, por lo que en su caso ello tendría que reintegrarse a la hacienda pública, de conformidad con los artículos 31, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y

SUP-OP-27/2015

Procedimientos Electorales, y 23, párrafo 1, inciso d) y 25, párrafo 1, inciso n), 50 de la Ley General de Partidos Políticos. Además, asegura el inconforme, la suficiencia presupuestal del órgano electoral, hace innecesaria cualquier previsión patrimonial distinta al presupuesto público.

A mayor abundamiento, el inconforme manifiesta que no comparte el criterio emanado de la sentencia dictada por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-151/2015, en la que se determinó que los recursos que se obtengan de la aplicación de las multas impuestas a los sujetos sancionados, deben destinarse a los organismos nacional o estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, dependiendo del tipo de procedimiento electoral de que se trate, esto es, si se trata de un procedimiento local o federal.

La normativa constitucional que se alega es transgredida por las normas impugnadas, estatuye lo siguiente:

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:

...

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:

...

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de

SUP-OP-27/2015

certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

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

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

2o. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

SUP-OP-27/2015

50. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

60. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

70. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.

...

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

...

Opinión

Se considera que las fracciones V y VI del artículo 27 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que disponen que las devoluciones del financiamiento público no ejercido o comprobado por los partidos políticos y los ingresos por suspensión o retención de ministraciones a los partidos políticos con motivo de las sanciones impuestas por la presentación de los informes especiales y anuales, constituyen parte del patrimonio del Instituto Electoral local, no son contrarias a la normativa constitucional que invoca el inconforme, dado que tales supuestos, de forma alguna implican apropiarse del presupuesto destinado a los partidos

SUP-OP-27/2015

políticos, ya que es hasta después de que el mismo no se ejerció o se debe utilizar para el pago de sanciones, cuando el numerario correspondiente puede formar parte del patrimonio del órgano electoral local, lo que no se advierte que transgreda alguno de los principios rectores de la función electoral, ni vulnere su autonomía, ya que esos recursos que formarán parte del patrimonio del órgano electoral local, finalmente provienen del erario público, no son de origen privado, por lo que no se pondrá en peligro su autonomía o independencia.

Por otro lado, el artículo 31, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estatuye que los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos, no forman parte del patrimonio del órgano electoral local, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación, ni los montos que del mismo resulten conforme a la ley.

Por su parte, los artículos 23, párrafo 1, inciso d) y 25, párrafo 1, inciso n), 50 de la Ley General de Partidos Políticos prevén, en lo conducente, que es derecho de los partidos políticos, acceder a las prerrogativas y recibir financiamiento público, el cual deberá prevalecer sobre otros tipos de financiamiento y será destinado para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para actividades específicas como entidades de interés público; en las Entidades federativas donde exista financiamiento local para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales de la entidad, las leyes locales no podrán establecer limitaciones a dicho financiamiento, ni reducirlo por el financiamiento que

SUP-OP-27/2015

reciban de sus dirigencias nacionales; asimismo, es obligación de los partidos políticos, aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados.

Pues bien, se estima que las referidas fracciones V y VI del artículo 27 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, tampoco están en contradicción con los aludidos preceptos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos, en razón de que no prevén reducir, limitar o darle un curso diferente al financiamiento público, puesto que, se insiste, lo que determinan es que cuando se devuelve por no haberse ejercido o comprobado, o se suspenden o retienen las ministraciones de dicho financiamiento con motivo de una sanción, pase a formar parte del patrimonio del órgano electoral local.

Cabe agregar que al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-151/2015, a que se refiere el accionante, esta Sala Superior estableció que de una interpretación sistemática y funcional, de los artículos 41, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, fracción I, inciso aa); 190; 191, inciso g) y 458, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, inciso d) y 8, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 342, numeral 2 del Reglamento de Fiscalización, y 43, numeral 5, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se advertía que, en materia de fiscalización, los recursos que se

SUP-OP-27/2015

obtengan de la aplicación de las multas impuestas a los sujetos sancionados deben destinarse a los organismos nacional o estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, dependiendo del tipo de procedimiento electoral de que se trate, esto es, si se trata de un procedimiento local o federal.

Así, los recursos obtenidos por la imposición de las sanciones económicas derivadas de las irregularidades en materia de fiscalización por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, deben ser destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología o a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación, dependiendo del órgano que imponga la sanción respectiva.

Dicha resolución, como se adelantó, se refirió a si los recursos por la imposición de multas en materia de fiscalización deben ser destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología o a su homólogo a nivel estatal, lo cual con independencia de que el impugnante comparta o no, lo cierto es que no tiene relación con lo alegado en la acción de inconstitucionalidad en el sentido de que el financiamiento público de los partidos políticos está etiquetado para fines específicos y no forma parte del patrimonio del organismo público local electoral.

Finalmente, debe precisarse que el artículo 458, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone lo siguiente:

“Artículo 458. [...]”

SUP-OP-27/2015

Los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral considerados en este Libro Octavo, serán destinados al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los términos de las disposiciones aplicables, cuando sean impuestas por las autoridades federales, y a los organismos estatales encargados de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación cuando sean impuestas por las autoridades locales.”

No obstante, del análisis exhaustivo de la demanda de acción de inconstitucionalidad que es objeto de la presente opinión, se advierte que el partido político promovente no alega la inconstitucionalidad de las porciones normativas que se analizan sobre la base de la presunta contravención de lo dispuesto en el citado artículo 458, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En cambio, se considera que la fracción III del artículo 27 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, al disponer que las donaciones, herencias y legados que se hicieren a favor del órgano electoral local constituyen parte de su patrimonio, **se aparta** de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuyen que los organismos públicos locales deben regirse, entre otros, por los principios de imparcialidad e independencia, y gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, ya que al prever que donaciones, herencias y legados formen parte de su patrimonio, implica la posibilidad de que financiamiento privado esté inmerso en la formación del patrimonio del órgano electoral local, lo que pone en riesgo

SUP-OP-27/2015

tales principios, ya que no se garantiza a su favor la autonomía que debe caracterizar su funcionamiento.

En efecto, para evitar cualquier injerencia que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía que debe caracterizar el funcionamiento del órgano electoral local, su financiamiento debe provenir de la hacienda pública, en razón de que ello le permitirá cumplir plenamente sus funciones acorde con los principios constitucionales que rigen su actuar.

En este sentido, no debe autorizarse que financiamiento privado, como lo sería el proveniente de donaciones, herencias o legados, intervenga en la conformación del patrimonio del órgano electoral local, toda vez que ello no permite garantizar a su favor la autonomía e independencia que debe caracterizar su funcionamiento, porque para lograrlo, se requiere, entre otras cosas, que la institución cuente con los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento, sin que estos se encuentren condicionados a que un ente ajeno los proporcione, pues ello conlleva el riesgo de afectar en forma determinante dicha autonomía.

Tema 11. Contradicción de la norma legal con la norma constitucional en relación con la reelección del Contralor del Instituto Electoral local y nivel de área técnica atribuido legalmente a la Contraloría General. Artículos 80 y 81 de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Las normas tildadas de inconstitucionales son las siguientes:

Artículo 80. La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos, así como de los bienes del Instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión.

Para los efectos administrativos, el titular de la Contraloría tendrá el nivel equivalente a un área técnica, sin que ello afecte la autonomía que le otorga la Constitución Local.

Artículo 81. El titular de la Contraloría será designado por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su encargo cuatro años y no podrá ser reelecto. El electo rendirá la protesta de ley ante el Congreso.

La designación se hará conforme a los procedimientos que determine el Congreso conforme a su Ley Orgánica y Reglamento.

Conceptos de invalidez

El Partido de la Revolución Democrática alega que el artículo 81 de la legislación precisada se contrapone con lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, pues, según sostiene, en el primero de los preceptos jurídicos se prevé la imposibilidad de que el Contralor General del organismo público local electoral resulte reelecto, mientras que en el citado precepto de la Constitución local se afirma que dicho funcionario podrá ser reelecto durante un periodo más.

A juicio del partido político promovente, dicha contradicción propicia una vulneración a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

SUP-OP-27/2015

Finalmente, aduce que el artículo 80 de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que la contraloría general tendrá el nivel equivalente a un área técnica, sin que ello afecte la autonomía que le otorga la Constitución local.

Opinión. Desde la perspectiva de la Sala Superior, la determinación de tal contradicción entre lo dispuesto en la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala y lo previsto en la Constitución Política de dicha entidad federativa rebasa el objeto de la presente opinión, en virtud de que versa estrictamente en torno a la constitucionalidad o no de la norma que se cuestiona, no así respecto de la legalidad de lo dispuesto por la mencionada legislación electoral local, por su presunto desapego o contradicción con lo establecido en la Constitución del Estado de Tlaxcala.

Similar criterio se ha sostenido, entre otras, en las opiniones identificadas con las claves SUP-OP-19/2009,¹⁸ SUP-OP-20/2009¹⁹ y SUP-OP-23/2009.²⁰

Por otra parte, se estima que no es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el artículo 80 de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, pues el solo hecho de que el legislador local estableciera que **para efectos administrativos** la Contraloría General tendrá el

¹⁸ Relacionada con la acción de inconstitucionalidad 71/2009.

¹⁹ Relacionada con las acciones de inconstitucionalidad 72/2009 y acumulada.

²⁰ Relacionada con las acciones de inconstitucionalidad 75/2009 y acumuladas.

SUP-OP-27/2015

nivel equivalente a un área técnica, no es suficiente para sostener que ello afecta su autonomía técnica y de gestión, al no preverse adicionalmente algún aspecto que permita suponer un riesgo real o una merma a dicho principio constitucional, lo que se corrobora con la lectura de la parte final del propio precepto jurídico que dispone *“sin que ello afecte la autonomía que le otorga la Constitución local”*.

Tema 12. Invalidez de la norma legal que faculta al Consejo General del Instituto Electoral local a imponer sanciones al Titular de la Contraloría. Artículo 87 de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

El Partido de la Revolución Democrática sostiene destacadamente que el artículo 87 de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que vulnera el principio de autonomía del Contralor General del organismo público local electoral, al establecer que el Consejo General puede aplicarle sanciones por causas graves de responsabilidad administrativa.

Norma que se tilda de inconstitucional:

Artículo 87. El Consejo General, resolverá sobre la aplicación de las sanciones al Contralor General, incluidas entre éstas la remoción por causas graves de responsabilidad administrativa, debiendo garantizar el derecho de audiencia al afectado en los términos que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala.

SUP-OP-27/2015

Opinión. Esta Sala Superior considera que la porción normativa que cuestiona el Partido de la Revolución Democrática **es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en la medida en que la sola posibilidad de que el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones resuelva sobre la aplicación de sanciones al Contralor General que incluyen, incluso, su remoción del cargo por causas graves de responsabilidad administrativa, circunstancia que por sí misma coloca al Consejo General en una situación de jerarquía que constituye un aspecto que atenta contra la autonomía técnica y de gestión de dicho funcionario, al supeditar su labor – cuya naturaleza consiste en fiscalizar la labor de los integrantes del Consejo General– a las decisiones de uno de los órganos que debe fiscalizar.

En efecto, el marco jurídico que regula el principio constitucional de autonomía técnica y de gestión de los órganos internos de control de las autoridades administrativas electorales y, en concreto, del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, es el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. [...]

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos

políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. **Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.** Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

[...]

El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.

[...]

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los consejeros electorales, **el titular del órgano interno de control** y el Secretario Ejecutivo del Instituto

SUP-OP-27/2015

Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

[...].”

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 487.

1. La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

2. El titular de la Contraloría General tendrá un nivel jerárquico equivalente a Director Ejecutivo.

3. El titular de la Contraloría General será designado por la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior, mediante los procedimientos y en los plazos que fije la Ley Orgánica del Congreso General.

4. El electo rendirá la protesta de ley ante el Consejo General.

5. La Contraloría contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el Consejo General a propuesta de su titular, de conformidad con las reglas previstas en este Capítulo.

6. En su desempeño, la Contraloría General se sujetará a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Artículo 95. [...]

SUP-OP-27/2015

El Instituto Tlaxcalteca de Elecciones **contará con una contraloría general, con autonomía técnica y de gestión; tendrá a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.** El Titular de la contraloría general del Instituto será designado por el Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su cargo cuatro años y podrá ser reelecto por un periodo más. Así mismo mantendrá la coordinación técnica necesaria con las entidades de fiscalización superior federal y estatal.

Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Artículo 80. La Contraloría General es el órgano de control interno del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos, así como de los bienes del Instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión.

[...].”

De los preceptos jurídicos precisados con antelación, esta Sala Superior advierte que, a partir de lo dispuesto en el artículo 41, Base V, Apartado A, de la Constitución General de la República, se establece que los órganos internos de control de las autoridades administrativas electorales –contralorías generales– tienen la importante encomienda de fiscalizar los ingresos y egresos de los Consejos Generales de tales autoridades, lo cual sólo se puede lograr en la medida en que se garantice el principio constitucional de autonomía técnica y de gestión que deben gozar tales órganos de control, mismo que debe entenderse como la facultad de realizar o ejercer atribuciones sin algún tipo de injerencia.²¹

²¹ Definición expresada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES IX Y XXXVIII, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, AL ESTABLECER COMO ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL LAS DE REALIZAR AUDITORÍAS A LOS

SUP-OP-27/2015

Ello supone, entre otras cuestiones, que tanto en el caso del Instituto Nacional Electoral a nivel nacional, como de los organismos públicos locales electorales a nivel estatal, para que el respectivo Contralor General pueda llevar a cabo de manera correcta sus funciones, no debe guardar una relación jerárquica inferior o estar subordinado a las determinaciones que adopte el órgano que debe fiscalizar de acuerdo con sus atribuciones legales, pues, de lo contrario, se considera altamente probable que dicha circunstancia repercuta de manera negativa o, al menos, ponga en riesgo, la autonomía con que ejerce sus responsabilidades.

Lo anterior, pues se estima razonable suponer que si la autoridad fiscalizadora (Contralor General del Instituto Tlaxcalteco de Elecciones) tiene alguna especie de sujeción o de sometimiento jerárquico alguno respecto del órgano a fiscalizar (Consejo General del citado Instituto Electoral local), lo que puede manifestarse, entre muchos otros aspectos, mediante la facultad de imponerle una amplia gama de sanciones que abarquen incluso su remoción del cargo, ello bien puede generarle a dicho funcionario un incentivo extralegal para no emitir determinaciones que afecten los intereses del órgano fiscalizado o de sus integrantes, ante la sola posibilidad de que dicho aspecto eventualmente pueda repercutir negativamente en su permanencia en el cargo.

SUP-OP-27/2015

En ese sentido, se estima que artículo 87 de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala es contrario al orden constitucional, toda vez que, al establecer la facultad del Consejo General del Instituto Electoral de aplicar sanciones al Contralor General que incluyen su remoción del cargo por causas graves de responsabilidad administrativa, implícitamente propicia una situación de subordinación de dicho funcionario frente a la mencionada autoridad, que se estima una injerencia indebida que pone en riesgo el correcto ejercicio de sus atribuciones, en detrimento del principio constitucional de autonomía técnica y de gestión de los órganos internos de control de las autoridades administrativas electorales.

Tema 13. Invalidez de la regla legal relativa a los requisitos para la designación de funcionarios de los Consejos Distritales y Municipales. Artículo 93 de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

La porción normativa impugnada es del tenor siguiente:

“Artículo 93. Para ser Presidente, Secretario o Consejero Electoral de un Consejo Distrital o Municipal, deberán cumplirse los requisitos que al efecto se establezcan en la convocatoria que emita el Consejo General para su designación.”

Concepto de invalidez

Sostiene el actor que el citado precepto legal incumple con los principios de certeza, imparcialidad e independencia establecidos en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda

SUP-OP-27/2015

vez que se deja a cierta discrecionalidad del consejo general del instituto electoral local el establecer en una convocatoria los requisitos que deben cumplir los referidos funcionarios electorales integrantes de los consejos distritales y municipales.

Lo anterior, según el promovente, porque no basta con que se prevean los principios y características generales que deben reunir los servidores públicos integrantes de los organismos públicos electorales locales, sino que es necesario establecer los requisitos particulares que deben satisfacer los demás integrantes de la estructura de mando y dirección de la autoridad electoral.

En ese sentido, el actor manifiesta que dicha omisión propicia que el organismo electoral no tenga credibilidad, profesionalismo, objetividad e independencia, al dejar a la discreción del Consejo General el establecimiento de dichos requisitos y del perfil idóneo que deben reunir tales funcionarios, verbigracia, no haber sido dirigentes partidarios, funcionarios públicos o candidatos durante cierto lapso anterior a su designación.

El actor concluye que, de acuerdo con lo previsto en el diverso artículo 51 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, el tema de mérito no debe ser atribución del consejo general del instituto electoral local, pues por cuanto hace a la aprobación de la indicada convocatoria ello alude a aspectos sobre su temporalidad y procedimiento, mas no a fijar los aludidos requisitos, pues en términos de lo previsto en el artículo 95 de la Constitución del

SUP-OP-27/2015

Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, dichos requisitos deben estar previstos en la ley de la materia, pues en dicho precepto constitucional se menciona que en la ley de la materia se determinarán los requisitos para ser consejero electoral, sin distinguir que éste sea general, distrital o municipal.

Opinión

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que el citado precepto legal es contrario a lo previsto en los artículos 41, fracción V; 116, fracción IV, incisos b) y c), párrafos 1º, 2º y 4º, y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que, de una interpretación sistemática y funcional de dichos preceptos constitucionales, se desprende que los requisitos a reunir para ser Presidente, Secretario o Consejero Electoral de un Consejo Distrital o Municipal, deben estar previstos en ley y no, como lo prevé el precepto cuestionado, en una convocatoria que emitiera al respecto el Consejo General del instituto estatal electoral, ello, en aras de preservar los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, rectores de la materia electoral.

En efecto, según se desprende de los referidos preceptos constitucionales, los requisitos y el perfil que acredite la idoneidad para ser consejero electoral de los organismos públicos locales electorales deben estar establecidos en la ley. Asimismo se prevé que los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley no podrán

SUP-OP-27/2015

desarrollar otro tipo de actividades que en la propia norma constitucional se señalan expresamente, como el no tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

De lo expuesto se observa que el Poder Reformador de la Constitución puso énfasis en que, tratándose del cargo de consejeros electorales, dada la trascendencia de sus funciones, se deben prever en ley los requisitos y el perfil que acrediten su idoneidad.

En ese sentido, si bien dicha porción normativa alude a los consejeros electorales integrantes de los organismos públicos locales, esta Sala Superior estima que la referida reserva de ley para fijar los mencionados requisitos deben aplicar igualmente para los consejeros distritales y municipales, toda vez que sustancialmente desempeñan funciones propias de la autoridad administrativa electoral, las cuales se ven regidas en su integridad por los citados principios constitucionales, sin que, a contrario sentido, se advierta razón suficiente que permitiera sostener una distinción justificatoria de que los requisitos por acreditar para unos u otros funcionarios electorales, estuviesen o no previstos en ley.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que la previsión en ley de los citados requisitos salvaguarda de mejor manera los mencionados principios constitucionales, al estar previstos con suficiente antelación en una norma general expedida por el

SUP-OP-27/2015

legislador, y no en una convocatoria emitida ocasionalmente por la propia autoridad administrativa electoral.

En opinión de esta Sala Superior, dicha énfasis del Constituyente en reservar a la ley el establecimiento de los requisitos y/o prohibiciones para integrantes de los órganos de autoridad electoral se ve reflejado en el citado párrafo 4° del inciso c) de la fracción IV de la Constitución General de la República, en el que expresamente se ordena que determinadas prohibiciones (inherentes a preservar la función electoral) aplicarán a los consejeros electorales estatales y demás funcionarios que establezca la ley. Es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reitera que es en la ley -y no en un acuerdo administrativo- donde se deben especificar los servidores públicos -del tenor de los consejeros electorales estatales- a quienes aplican determinadas prohibiciones.

En consecuencia, es opinión de este órgano jurisdiccional que a efecto de no desarticular la reserva de ley imperante en la protección de principios rectores de la función electoral en su integridad, y con base en una interpretación sistemática y funcional, los requisitos que deben reunir los aspirantes a presidente, secretario o consejeros electorales de consejos distritales o municipales, deben estar previstos en ley y no en una convocatoria emitida por el Consejo General de un organismo público local electoral.

De igual manera se opina que la referida interpretación resulta acorde con lo previsto en los artículos 100, párrafo 2, y 104,

SUP-OP-27/2015

párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a que, por una parte, es en dicho ordenamiento legal donde se establecen de manera expresa los requisitos para ser consejero electoral local, y por otra, no se prevé como una atribución de los organismos públicos locales fijar los requisitos que deban reunir los presidentes, secretarios o consejeros electorales de los consejos distritales o municipales en la entidad.

Por tanto, en opinión de esta Sala Superior, es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la porción normativa del citado artículo 93 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Tema 14. Invalidez de la reducción del número de diputados locales. Artículos 117, primer párrafo; 147; 253, segundo párrafo; 255; 258, y 262 de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

El Partido de la Revolución Democrática sostiene que es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo determinado por el Congreso del Estado de Tlaxcala en el sentido de reducir de treinta y dos a veinticinco el número de diputados a integrar el órgano legislativo de dicha entidad federativa, con base en lo argumentado por el propio instituto político en la acción de inconstitucionalidad 69/2015.

Al respecto el instituto político demandante adujo en dicha demanda que *"...el problema no es la proporción que debe tenerse entre ambos sistemas electorales, sino determinar si*

SUP-OP-27/2015

con la reducción del número de diputados de 32 a 25, se cumple con el principio de representación establecido constitucionalmente...".

Por otra parte argumentó respecto del procedimiento legislativo, que la disminución del número de diputados no estaba considerada en el dictamen de las Comisiones Unidas en el Congreso de Tlaxcala, sino que fue a propuesta de dos diputados, por lo que las modificaciones a los artículos 32, 33 y 34, de la Constitución local, se debía reservar para su discusión en lo particular, asimismo, aduce que no hubo motivación alguna relacionada con el criterio poblacional establecido constitucionalmente, por lo que al no haber la motivación correcta, no se debía reducir el número de diputados locales.

Normas tildadas de inconstitucionales:

“Artículo 117. El territorio del Estado se divide, para la elección de diputados locales por el principio de mayoría relativa, en quince distritos electorales uninominales.

[...]

Artículo 147. Las candidaturas para diputados por el principio de representación proporcional se registrarán mediante listas completas con diez fórmulas; cada fórmula contendrá los nombres completos de los candidatos propietarios y suplentes.

Artículo 253. Conforme a lo dispuesto por la Constitución Local, el Poder Legislativo se deposita en el Congreso del Estado y su ejercicio estará a cargo de una asamblea denominada Legislatura.

La Legislatura del Congreso del Estado se integra con el número de diputados que determina el artículo 32 de la misma Constitución; se renovará cada tres años en elecciones ordinarias; al efecto, se elegirán quince diputados por el principio de mayoría relativa, uno por Distrito Electoral Uninominal y diez por el principio de

SUP-OP-27/2015

representación proporcional, en una sola circunscripción plurinominal. Por cada Diputado local propietario se elegirá un suplente, los que conformarán una sola fórmula.

Los diputados electos en elecciones extraordinarias concluirán el período de la Legislatura respectiva.

Artículo 255. Los partidos políticos y las coaliciones deberán registrar, en el conjunto de los quince distritos electorales uninominales, un máximo de cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género.

Artículo 258. Para obtener el registro de su lista de candidatos, todo partido político debe acreditar que en el mismo proceso electoral participa con candidatos propios o en coalición a diputados locales por mayoría relativa en por lo menos diez distritos electorales uninominales.

Artículo 262. En ningún caso un partido político podrá contar con más de quince diputados conjuntamente por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. La asignación de diputaciones de representación proporcional cesará para todo partido político que se encuentre en este supuesto.”

Opinión. Tal y como se razonó en la SUP-OP-17/2015, vinculada con la acción de inconstitucionalidad 69/2015, en la que se cuestionó la regularidad constitucional de lo establecido en los artículos 32, 33 y 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, esta Sala Superior considera que las porciones normativas cuestionadas **no son contrarias al orden constitucional**, toda vez que la reducción de treinta y dos a veinticinco diputados al Congreso del Estado de Tlaxcala, constituye una cifra que se ajusta a los parámetros establecidos en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el citado precepto constitucional establece lo siguiente:

SUP-OP-27/2015

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:

[...]

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.

A partir de ello y como se razonó en la opinión precisada con antelación, si de acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 (dos mil diez) el número de habitantes del Estado de Tlaxcala es de un millón ciento sesenta y nueve mil novecientos treinta y seis, en términos del precepto de la Constitución federal que ha sido transcrito, la legislatura de esa entidad federativa debe estar integrada **por al menos once diputados**.

Por lo tanto, en opinión de esta Sala Superior, si la legislación local, con base en la última reforma realizada por el Poder Revisor Permanente de la Constitución local, determinó que el Congreso local se conformará con veinticinco diputados locales, ello resulta acorde con los parámetros establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, forma parte de su libre configuración legislativa.

SUP-OP-27/2015

Finalmente, por cuanto hace a los argumentos del partido político demandante vinculados con supuestas violaciones en el procedimiento de reforma de los artículos 32, 33 y 34 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, esta Sala Superior considera que no requieren opinión especializada de este órgano colegiado, pues, por un lado, dado que los ordenamientos jurídicos que se controvierten en la acción de inconstitucionalidad que es objeto de la presente opinión son la Ley de Partidos Políticos del Estado de Tlaxcala y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de dicha entidad federativa y no así la Constitución local; así mismo, se estima que lo planteado en ese sentido no resulta opinable, pues se trata de temas que no son exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en lo general y del Derecho Parlamentario en lo particular, por ser planteamientos vinculados con violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo llevado a cabo en la citada entidad federativa.

Tema 15. Invalidez de la norma legal que establece los requisitos de las boletas electorales. Artículo 192 de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

La porción normativa impugnada es del tenor siguiente:

“Artículo 192. Las boletas para las elecciones de Gobernador, diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, podrán contener los requisitos siguientes: ...”

Concepto de invalidez

SUP-OP-27/2015

El partido político aduce que al emplear el término “podrán” en la parte atinente al establecimiento de los requisitos de las boletas electorales, se violentan los principios de certeza y legalidad previstos en los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, según el promovente, los datos y requisitos de las boletas electorales deben estar previstos expresamente en la ley y no quedar sujetos a discrecionalidad.

En ese sentido, el partido político sostiene que se debe emplear el imperativa “deberán contener” o “contendrán”, como obligación u orden propia de la ley, que da seguridad sobre los datos que deben contener dichas boletas en favor de la certeza y la equidad; ello, agrega el promovente, sin perjuicio de que pudieran ser considerados otros elementos de carácter excepcional, como el sobrenombre de algún candidato.

Sobre el particular, el promovente invoca la tesis de rubro “BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY”, de cuyo contenido destaca que los requisitos que deben contener las boletas los prevé la ley de manera imperativa y limitativa, y no de modo enunciativo y ejemplificativo.

Opinión

Esta Sala Superior opina que la referida porción normativa no es contraria a los principios de certeza, legalidad y equidad previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SUP-OP-27/2015

Aunado a que en términos de lo previsto en el artículo 41, base V, Apartado C, párrafo primero, numeral 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a los organismos públicos locales en las elecciones de su respectiva entidad federativa la impresión de documentos y la producción de materiales electorales, lo cual coincide con el régimen de autonomía de configuración legislativa que en la materia se encuentra previsto en el diverso artículo 116, fracción IV, de la propia Ley Fundamental, este órgano jurisdiccional considera que el término “podrán” que usó el legislador local para referir los requisitos a considerar en las boletas electorales para las elecciones de Gobernador, diputados locales, integrantes de ayuntamientos y presidentes de comunidad en el Estado de Tlaxcala, no es, por sí mismo, contrario a la citada Constitución General de la República.

Lo anterior, porque a juicio de esta Sala Superior el referido precepto legal al ser objeto de un ejercicio de interpretación conforme con la propia Constitución, debe ser entendido y aplicado en aras de salvaguardar -precisamente- los principios de certeza, legalidad, equidad, objetividad, imparcialidad y máxima publicidad rectores de la materia electoral.

Esto es, el citado vocablo “podrán” no necesariamente implica una lectura aislada que denote contingencia, discrecionalidad o posibilidad, pues en el ámbito legislativo ocasionalmente se utiliza en sentido de obligatoriedad.

Al respecto, cabe mencionar el criterio sustentado por la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal de la Nación bajo el

SUP-OP-27/2015

rubro “PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES, NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL”,²² de cuyo contenido se desprende que, en efecto, el referido término “poder” no conlleva necesariamente discrecionalidad, por lo que de un ejercicio hermenéutico se puede llegar a concluir que, por sí solo, no resulta determinante para afirmar que la disposición normativa en que se halla inserto implique actuaciones potestativas o discrecionales.

En ese orden de ideas, este órgano jurisdiccional considera que, de conformidad con la exigencia de observar los citados principios constitucionales, el aludido vocable “podrán” no debe interpretarse -como sugiere el actor- en el sentido de que la inclusión y observancia de los requisitos enunciados en el artículo 192 de la ley electoral local estén sujetas a discrecionalidad, sino por lo contrario, que en clave imperativa y en cumplimiento a la certeza, la objetividad y la equidad que deben imperar en la materia, dicha inclusión y observancia de tales requisitos en las boletas electorales es válida, necesaria y obligatoria.

Por tanto, esta Sala Superior reitera la opinión de que el citado precepto legal no implica, por sí mismo, invalidez por inconstitucionalidad, toda vez que de una interpretación conforme con la Constitución se satisface el cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral, previstos en la citada Ley Fundamental.

²² Contradicción de tesis 26/96. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Epoca. Tesis: 2ª. LXXXVI/97.

Tema 16. Erratum en el numeral de un artículo. Artículo 271, primer párrafo, fracción III de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

El partido político accionante aduce que el Congreso del Estado de Tlaxcala incurrió en una imprecisión al establecer el contenido del artículo 271, primer párrafo, fracción III de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, pues, según sostiene, debió citar el artículo 245 y no el respectivo numeral 241, pues en realidad se hace alusión a los cómputos que realicen los Consejos Distritales y Municipales, relativos a las elecciones de Gobernador del Estado, diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad.

Norma tildada de inconstitucional:

“Artículo 271. En la misma sesión prevista en el artículo **241** de esta Ley y una vez concluidos los cómputos de gobernador y de asignación de diputaciones de representación proporcional, el Consejo General realizará el procedimiento de asignación de regidurías de representación proporcional, mismo que se desarrollará conforme a la fórmula de dos rondas y los métodos de cociente electoral y resto mayor:

I. En una primera ronda se aplicará el método de cociente electoral y se asignarán regidurías a cada partido político o planilla de candidatos independientes tantas veces como su votación contenga dicho cociente;

II. Agotada la asignación de regidurías en la primera ronda y si quedaren regidurías por asignar, en una segunda ronda se aplicará el método de resto mayor en orden decreciente; y

III. En la asignación deberá considerarse los límites de sub-representación y sobre representación establecidos en el artículo 116 de la Constitución Federal, así como el porcentaje de votación mínima para alcanzar el derecho a la asignación, el cual será el previsto en la Constitución Local, para diputados de representación proporcional.

SUP-OP-27/2015

Para la asignación de regidores se tomara como votación efectiva aparte de lo establecido en la presente Ley, los votos emitidos a favor de candidatos independientes.”

Opinión. Esta Sala Superior considera que el argumento aducido por el Partido de la Revolución Democrática en torno al supuesto error involuntario *–lapsus calami–* o falta de cuidado en que supuestamente incurrió el Congreso del Estado de Tlaxcala al aludir en el artículo 271, primer párrafo, fracción III de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala a la sesión prevista en el artículo 241 de dicho ordenamiento jurídico, cuando en realidad, según su concepto, ello se refiere a la sesión que se establece en el artículo 245 de la propia ley, **no es objeto de opinión por parte de este órgano jurisdiccional especializado**, debido a que no se trata de un tema exclusivo del Derecho Electoral, sino que pertenece a la ciencia del Derecho en lo general y a la técnica legislativa, por ser un planteamiento vinculado con imprecisiones formales en el contenido de un precepto legal.

Tema 17. Reiteración de una porción normativa. Artículo 296, párrafos sexto, séptimo y octavo, de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

El Partido de la Revolución Democrática alega que el Congreso responsable incurrió en una imprecisión al establecer el contenido del artículo 296 de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, toda vez que repitió incorrectamente en los párrafos sexto, séptimo y octavo, la regulación que ya se había establecido previamente en los párrafos segundo a cuarto del propio artículo.

Norma tildada de inconstitucional:

“**Artículo 296.** 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 éste determine, lo que podrán hacer dentro de los diez días posteriores a la publicación de la convocatoria correspondiente.

Dicha presentación se realizará en los términos siguientes:

I. Los aspirantes al cargo de Gobernador y Diputados, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto; y

II. Los integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, ante el Secretario del Consejo Municipal Electoral correspondiente. En caso de que aún no se encuentren en funciones los Consejos Municipales, la manifestación se presentará ante el Secretario Ejecutivo del Instituto.

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

Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida como 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 moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

La persona moral 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.

Durante los procesos electorales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo, el Congreso del Estado, e integrantes de los ayuntamientos y presidentes de

SUP-OP-27/2015

comunidad, la manifestación la realizarán de la forma siguiente:

I. Los aspirantes al cargo de Gobernador y Diputados, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto; y

II. Los integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, ante el Secretario del Consejo Municipal Electoral correspondiente. En caso de que aún no se encuentren en funciones los Consejos Municipales, la manifestación se presentará ante el Secretario Ejecutivo del Instituto.

Con la manifestación de intención, el interesado a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida como 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 moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

La persona moral 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.

Al vencimiento del plazo a que se refiere el párrafo primero de este artículo, el Consejo General del Instituto, resolverá dentro de las setenta y dos horas siguientes sobre la procedencia de las manifestaciones de intención que se hayan presentado. Esta resolución deberá notificarse personalmente a los interesados y se publicará en la página (sic) internet del Instituto. Con la declaración de procedencia, los interesados obtendrán la calidad de aspirantes.”

Opinión. Se considera que el planteamiento que expone el Partido de la Revolución Democrática, relacionado con un supuesto error involuntario *–lapsus calami–* o falta de cuidado en que supuestamente incurrió el Congreso del Estado de Tlaxcala, al repetir en los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 296

SUP-OP-27/2015

de la citada ley, lo que previamente ya se había establecido en los párrafos segundo a cuarto del propio numeral, **no es objeto de opinión por parte de este órgano jurisdiccional especializado**, debido a que no se trata de un tema exclusivo del Derecho Electoral, sino que pertenece a la ciencia del Derecho en lo general y a la técnica legislativa, pues, de nueva cuenta, se trata de un argumento vinculado con imprecisiones formales en el contenido de un precepto legal.

Tema 18. Omisión para reglamentar las atribuciones de la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Electoral local.

Concepto de invalidez

El actor manifiesta que no obstante estar prevista en el artículo 366, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala como uno de los órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador, a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral solo se le reconoce la atribución establecida en el diverso artículo 373, párrafos tercero y cuarto, del mismo ordenamiento legal, consistente en realizar prevención al denunciante para que aclare su denuncia o subsane la omisión de algún requisito, la cual, incluso, es una atribución que se duplica, pues también se le reconoce a la Comisión de Quejas y Denuncias, en términos de lo previsto en el artículo 374, párrafo cuarto, de la misma ley electoral.

En ese tenor, el promovente aduce que la normativa impugnada no otorga otra atribución a dicha Unidad Técnica, dejando

SUP-OP-27/2015

prácticamente a la Comisión de Quejas y Denuncias el desahogo de todo el procedimiento sancionador, lo cual genera, según el actor, confusión y falta de certeza, además de una carga presupuestaria para el instituto tlaxcalteca de elecciones al prever un área que únicamente lleva a cabo apercibimientos, sin que el Secretario Ejecutivo tenga atribuciones relacionadas con el procedimiento sancionador en términos del artículo 72 de la ley impugnada, e incluso con la confusión de que la citada Comisión de Quejas y Denuncias también puede llevar a cabo dichas prevenciones.

Según el actor, dicha situación contrasta, por ejemplo, con la Unidad Técnica del Instituto Nacional Electoral, que desarrolla una etapa completa del procedimiento sancionador.

En consecuencia, el promovente plantea la invalidez de los citados artículos 366, fracción IV, y 373, párrafos tercero y cuarto, de la mencionada ley electoral local.

Opinión

Esta Sala Superior opina que no se actualiza la presunta omisión legislativa que invoca el actor y, en consecuencia, no resultan contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los artículos 366, fracción IV, y 373, párrafos tercero y cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

En primer lugar, este órgano jurisdiccional estima que el planteamiento del actor no corresponde a una omisión legislativa absoluta -por tanto no opinable-, sino en todo caso a

SUP-OP-27/2015

una insuficiente regulación respecto de las atribuciones otorgadas a la figura de la denominada Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dentro del trámite y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito local.

En ese contexto, esta Sala Superior opina que, respecto de los preceptos legales cuestionados, no se actualiza la presunta inconstitucionalidad planteada por el actor.

Sobre el particular, cabe precisar que la materia motivo de observación corresponde al ámbito de autonomía normativa del legislador local, por lo que el modelo sobre trámite y resolución del procedimiento administrativo sancionador y, de manera particular, respecto de la estructura y atribuciones de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral [artículos 41, bases III, Apartado D y VI, y 99, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos], no aplica ni obliga necesariamente en las entidades federativas.

Por lo que hace a la presunta inconstitucionalidad de los indicados preceptos legales por no prever mayores atribuciones respecto de la figura local identificada como Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, se estima que no se actualiza la presunta insuficiencia normativa y menos aún el grado de inconstitucionalidad que invoca el promovente, pues en todo caso, como aduce el mismo actor, las funciones de mérito están encomendadas a la Comisión de Quejas y Denuncias del mismo organismo electoral local, conforme el modelo adoptado

SUP-OP-27/2015

por el legislador local en el ámbito de su libertad de configuración legal.

Por otra parte, esta Sala Superior estima no opinable, por no ser materia especializada de índole electoral, el argumento expuesto por la responsable al sostener que, en todo caso, la previsión de dicha Unidad Técnica genera una carga presupuestaria al instituto tlaxcalteca al prever un área que únicamente desahoga apercebimientos.

Por lo expuesto se opina que los referidos preceptos 366, fracción IV, y 373, párrafos tercero y cuarto, de la ley electoral del Estado de Tlaxcala son acordes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Puntos conclusivos

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

PRIMERO. Son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 15, fracción III; 16, fracción II; 18, fracción I, inciso a); 40, 44, fracción II; 85; 95; y 131 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, así como los numerales 10, cuarto párrafo; 27, fracción III; 87, y 93 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

SEGUNDO. Son conformes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 15, fracción II;

SUP-OP-27/2015

Artículos 48, primer párrafo; 97 a 113; 117 a 129; 145, fracción IV, inciso f), y 256 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, así como los numerales 27, fracciones V y VI; 80; 192; 366, fracción IV, y 373, párrafos tercero y cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

TERCERO. No son objeto de opinión los artículos 130, fracción II; 137, fracciones II y V, y 138, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, así como 81; 271, primer párrafo, y fracción III, y 296 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Emiten la presente opinión la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la ausencia de los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Manuel González Oropeza, con la opinión diferenciada que emite el Magistrado Flavio Galván Rivera. Funge como Presidente por Ministerio de Ley el Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

México, Distrito Federal, a dieciséis de octubre de dos mil quince.

**MAGISTRADO PRESIDENTE
POR MINISTERIO DE LEY**

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUP-OP-27/2015

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

OPINIÓN DIFERENCIADA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA RESPECTO DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-OP-27/2015, FORMULADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A ESTA SALA SUPERIOR, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2015.

Porque no coincido con algunos argumentos de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en cuanto a

SUP-OP-27/2015

la respuesta dada a la solicitud de opinión al rubro indicada, emito opinión diferenciada, en los términos siguientes:

1. La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior considera que el artículo 15, fracción II, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala no se opone a lo dispuesto en la Constitución federal, específicamente que no viola el principio constitucional de certeza electoral, ya que, bajo una interpretación sistemática y conforme con la Constitución, su sentido y alcance normativo no puede ser otro que el de establecer las facultades y atribuciones del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, particularmente para ejercer funciones, entre otras, en las siguientes materias: **los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos a cargos de elección popular local**, de conformidad, precisamente, con lo que dispone el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado C, primer párrafo, numeral 1, de la Carta Magna.

No obstante, a juicio del suscrito, el aludido precepto jurídico es contrario al artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que vulnera el principio de certeza jurídica al establecer, como facultad del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, la de reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos a cargos de elección popular local, debido a que estos derechos y prerrogativas son derechos constitucional y legalmente establecidos y, por ende, ya reconocidos, lo cual conlleva a la necesaria conclusión, conforme a Derecho, de que

SUP-OP-27/2015

no pueden ser desconocidos o estar sujetos a nuevo reconocimiento por alguna autoridad, sino que son derechos exigibles, por estar normativamente previstos. Por ende, es inconstitucional tal facultad, debido a que el mencionado órgano administrativo electoral local no puede tener la facultad de reconocer o desconocer esos derechos y prerrogativas.

2. La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior considera que si bien el partido político accionante aduce la inconstitucionalidad del artículo 256 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, pero no formula concepto de invalidez al respecto, es necesario precisar que tal precepto vulnera el principio de certeza, porque en la Ley General de Partidos Políticos se señala que el requisito del tres por ciento de la votación válida emitida se debe de cumplir respecto de alguna de las elecciones que tengan lugar en el ámbito federal y/o local, según el caso, a diferencia de los dispositivos de la ley de partidos políticos local, que aparentemente sujetan tal porcentaje a todos los tipos de elecciones que tuvieran lugar en el procedimiento electoral de la respectiva entidad federativa. A juicio del suscrito se debe precisar que el partido político accionante no expresa concepto de invalidez alguno y que si bien existe la institución de la suplencia en la deficiente expresión de agravios, lo cierto es que se necesita de un mínimo argumento, debido a que no se puede, conforme a Derecho, suplir la deficiencia total, debido a que ello implicaría un estudio oficioso de la constitucionalidad del precepto, el cual goza de presunción de constitucionalidad.

SUP-OP-27/2015

Por otra parte, en concepto del suscrito Magistrado, de la interpretación sistemática, funcional y conforme del precepto en estudio, con los diversos artículos 40, 44 y 85 del mismo ordenamiento jurídico, contrariamente a lo aseverado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, resulta constitucional el mencionado artículo 256 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, debido a que se debe entender en el contexto de que un partido político conservará su registro cuando obtenga un tres por ciento de la votación en cualesquiera de las elecciones que se desarrollen en la entidad federativa.

3. En cuanto a la aducida inconstitucionalidad de los artículos 97 al 113 y 117 al 129 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior considera que las entidades federativas sí están facultadas para contar con un órgano fiscalizador y establecer la normatividad relativa a los procedimientos de fiscalización, siempre que tanto la estructura orgánica y de operación, como la regulación de los mismos sean acordes a la legislación nacional en materia de fiscalización y a las reglas que en esa materia establezca el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En opinión del suscrito Magistrado, si bien los Congresos locales pueden establecer la existencia de un órgano fiscalizador, el cual podrá actuar cuando el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determine delegar la facultad

SUP-OP-27/2015

fiscalizadora de los ingresos y egresos de los partidos políticos en las entidades federativas, lo cierto es que carecen de competencia para regular la forma y términos en que se hará tal fiscalización, debido a que tal facultad fiscalizadora se debe llevar a cabo conforme a la legislación general nacional, sin que se pueda aducir, conforme a Derecho, que al haber sido delegada tal facultad se deba hacer de forma diversa y acorde a criterios, normas y reglas expedidas en una entidad federativa en específico, ello equivaldría a violar el principio de certeza en la fiscalización del uso, administración y destino de los recursos de los partidos políticos.

4. Por cuanto hace al alegato del Partido de la Revolución Democrática, relativo a que los artículos 130, fracción II; 137, fracciones II y V, y 138, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala son contrarios a los principios de igualdad del sufragio y a la autenticidad de las elecciones, así como a la característica constitucional de sufragio directo, la certeza y objetividad electorales, al propiciar la transferencia y distribución ilegal de votos, con base en un convenio entre partidos políticos y no como una genuina expresión de la voluntad popular en las urnas.

La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior considera que tales preceptos son acordes a la Constitución federal, debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó constitucional la circunstancia de que en los casos de candidatura común debe aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos, además de que

SUP-OP-27/2015

las reglas establecidas por el legislador local respecto de la candidatura común se enmarcan en el ejercicio de su libertad de configuración normativa en materia electoral y no violan precepto constitucional alguno, pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, motivo por el cual se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo cual garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral.

Contrariamente a lo sostenido por la mayoría, en opinión del suscrito, la libertad de configuración legal de otras formas de asociación de los partidos políticos, de la cual gozan los Congresos de las entidades federativas, está condicionada a que se respeten los principios establecidos en la fracción IV, del párrafo segundo del artículo 116 constitucional y a que se regulen conforme a criterios de razonabilidad, guiados por el propósito de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

Lo anterior implica que las legislaturas locales pueden regular las formas de participación política, en su respectivo ámbito de competencia geográfica y política, sin embargo, para ello se deben ceñir invariablemente a los principios previstos en la Constitución federal.

SUP-OP-27/2015

En ese orden de ideas, debo destacar que, en opinión del suscrito, fue mandato del Poder Reformador Permanente de la Constitución que el Congreso de la Unión regulara, en la Ley General de Partidos Políticos, entre otros temas, un sistema uniforme de participación conjunta de los partidos políticos en los procedimientos electorales federales y locales, lo cual incluye las reglas conforme a las cuales deben aparecer en casos de coalición o de candidatura común, así como las reglas y modalidades para el escrutinio y cómputo de los votos.

Ahora bien, la Ley General de Partidos Políticos prevé en el artículo 87, párrafo 10, que los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.

En ese sentido, dado que en la Constitución federal se determinaron parámetros para el caso de las coaliciones, como forma de participación conjunta de los partidos políticos y, entre estas directivas, determinó la prohibición de convenir la transferencia de votos, resulta incuestionable que, aun y cuando concedió libertad configurativa al legislador local, para regular otras formas de participación electoral conjunta de los partidos políticos, tal libertad no puede ir más allá de lo establecido en las materias reservadas a la federación, como es la forma de computar la votación en materia de participación conjunta de los institutos políticos, de ahí que para el suscrito sí sean inconstitucionales los preceptos mencionados.

5. Aunque coincido en la conclusión relativa a que la excepción hecha en el artículo 10, cuarto párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de

SUP-OP-27/2015

Tlaxcala es inconstitucional, debo precisar que para el suscrito los Principios Generales del Derecho son normas jurídicas escritas o no escritas; por tanto, no comparto la diferenciación que se hace entre normas y principios.

6. En cuanto al concepto de invalidez, en que se tilda de inconstitucionales los artículos 117, primer párrafo; 147; 253, segundo párrafo; 255; 258, y 262, de la Ley de Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no obstante que coincido con la conclusión, debo exponer que para el suscrito no es un tema de naturaleza electoral sino del Derecho Constitucional en general, al tener carácter político-jurídico, relativo al ejercicio de la soberanía del Estado y a la integración de uno de los poderes del Estado de Tlaxcala.

Por lo expuesto y fundado, emito la presente **OPINIÓN DIFERENCIADA**.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA