

TERCERA SECCION
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014; así como los Votos Aclaratorio y Particular formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales y José Ramón Cossío Díaz, respectivamente.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ACUMULADAS 43/2014, 47/2014, 48/2014 Y 57/2014.

PROMOVENTES: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, RESPECTIVAMENTE.

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIOS: RICARDO ANTONIO SILVA DIAZ, NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES y ARMANDO ARGÜELLES PAZ Y PUENTE.

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

VISTOS; para resolver los autos relativos a las **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD ACUMULADAS 43/2014, 47/2014, 48/2014 y 57/2014**, promovidas por Partido Verde Ecologista de México, Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Partidos políticos. Mediante sendos escritos dirigidos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en las fechas, por las personas y en nombre de las organizaciones que a continuación se indican:

A.I. 43/2014 24 de julio de 2014	Diego Guerrero Rubio y Jorge Legorreta Ordorica, en su carácter de Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México , respectivamente.
A.I. 47/2014 24 de julio de 2014	Dante Alfonso Delgado Rannauro y otros, en su carácter de Coordinador e integrantes respectivamente de la Comisión Operativa Nacional del Partido Movimiento Ciudadano .
A.I. 48/2014 24 de julio de 2014	Dante Alfonso Delgado Rannauro y otros, en su carácter de Coordinador e integrantes respectivamente de la Comisión Operativa Nacional del Partido Movimiento Ciudadano .
A.I. 57/2014 26 de julio de 2014	José de Jesús Zambrano Grijalva, en su carácter de Presidente del Partido de la Revolución Democrática .

SEGUNDO. Lugar de presentación. Las tres primeras acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas directamente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, y la restante en el domicilio particular del servidor público autorizado para recibir promociones fuera del horario cotidiano de labores.

TERCERO. Actos reclamados. De la lectura integral de los escritos iniciales se advierte que los partidos políticos promotores reclamaron los siguientes ordenamientos legales (a lo largo de la ejecutoria se pormenorizarán los preceptos impugnados en concreto por cada uno):

Partido Verde Ecologista de México.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
Partido Movimiento Ciudadano.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política para el Estado de Guanajuato. • Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
Partido de la Revolución Democrática.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política del Estado de Guanajuato. • Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

CUARTO. Autoridades emisora y promulgadora de las normas. En los cuatro asuntos fueron señaladas como autoridades emisora y promulgadora de los ordenamientos legales impugnados, respectivamente, la LXII Legislatura del Congreso Constitucional del Estado de Guanajuato y el Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, en unión con el Secretario de Gobierno del Estado de Guanajuato.

Cabe aclarar que si bien en la acción de inconstitucionalidad 57/2014, se señaló como órgano responsable al Congreso del Estado de "Querétaro", de autos se puede desprender que se trata del Congreso del Estado de Guanajuato, por lo que de un análisis integral de la demanda se desprende que dicha imprecisión debe tenerse como un error mecanográfico.

QUINTO. Violaciones constitucionales. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se consideraron violados fueron los siguientes:

Partido Verde Ecologista de México. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de junio de 2014.	Artículos 35, fracciones I y II, 41, 116, fracción II, 124 y Segundo Transitorio de la reforma político electoral publicada el diez de febrero de dos mil catorce de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Partido Movimiento Ciudadano. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de junio de 2014.	Artículos 1o., 9o., 14, 16 primer párrafo, 17, 35, fracciones I, II y III, 36 fracciones IV y V, 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, Bases I, II, III, IV, y V; 116 fracciones II y IV, 133 y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás relativos y aplicables para el caso; relacionados con los artículos 14 punto 1, 16 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 23, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Carta Democrática Americana.
Partido de la Revolución Democrática. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de junio de 2014.	Artículos 1o., 9o., 14, 16, párrafo primero; 17, 35, fracciones I, II y III; 36, fracciones IV y V; 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, Bases I, II, III, IV y V; 116, fracciones II y IV; 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás relativos y aplicables para el caso; relacionados con los artículos 14 punto 1, 16 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 23, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Carta Democrática Americana, así como los que especifican en cada uno de los conceptos de invalidez.

SEXTO. Conceptos de invalidez. Los partidos políticos promotores de las cuatro acciones de inconstitucionalidad expusieron los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes, los cuales se acompañan en los siguientes anexos de esta ejecutoria, cuyos originales obran agregados a los autos en las siguientes fojas:

Partido	Anexo	Tomo I
43/2014 Partido Verde Ecologista de México.	I	Fojas 1 a 26
47/2014 Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano.	II	Fojas 466 a 484
48/2014 Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano.	III	Fojas 77 a 125
57/2014 Partido de la Revolución Democrática	IV	Fojas 651 a 694

SÉPTIMO. Admisión y acumulación. Mediante proveído de veinticinco de julio de dos mil catorce (fojas 448 a 450 del tomo I), el Ministro integrante de la Comisión de Receso designado por el Tribunal Pleno para el trámite de asuntos urgentes:

- Ordenó formar y registrar las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido Verde Ecologista de México y por el Partido Movimiento Ciudadano, con los números **43/2014 y 48/2014**, respectivamente.
- Tuvo por presentados a los promoventes con la personalidad que ostentaron.
- Admitió a trámite las citadas acciones de inconstitucionalidad y decretó su acumulación.
- Determinó que una vez que diera inicio el segundo período de sesiones, correspondiente al año dos mil catorce, se enviaran los autos a la Presidencia de este Alto Tribunal para que se determinara lo relativo al turno de dichos asuntos.
- Ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato, como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes, en términos de la Ley reglamentaria de la materia.
- Asimismo, ordenó dar vista al Procurador General de la República para que, antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento que le corresponde.
- Requirió al Congreso del Estado de Guanajuato, por conducto de quien legalmente la representa, para que al rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas;
- Requirió al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, para que informara a este Alto Tribunal la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad;
- Ordenó se solicitara al Presidente del Instituto Nacional Electoral que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México y de la Declaración de Principios de Movimiento Ciudadano, así como las respectivas certificaciones de sus registros vigentes, precisándose quiénes son los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional y de la Comisión Operativa Nacional, y
- Que se solicitara a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad 43/2014 y su acumulada 48/2014;

Mediante diverso acuerdo de veinticinco de julio de dos mil catorce (fojas 635 a 637 del tomo I), el Ministro integrante de la Comisión de Receso designado por el Tribunal Pleno para el trámite de asuntos urgentes:

- Ordenó formar y registrar el expediente relativo a la diversa acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Movimiento Ciudadano, la cual fue identificada con el número 47/2014.
- Tuvo por presentados a los promoventes con la personalidad que ostentaron.
- Admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 47/2014.
- Determinó que una vez que diera inicio el segundo período de sesiones, correspondiente al año dos mil catorce, se enviaran los autos a la Presidencia de este Alto Tribunal para que se determinara lo relativo al turno de dichos asuntos.

- Ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato, como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes, en términos de la Ley reglamentaria de la materia.
- Asimismo, ordenó dar vista al Procurador General de la República para que, antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento que le corresponde.
- Requirió al Congreso del Estado de Guanajuato, por conducto de quien legalmente la representa, para que al rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas;
- Requirió al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, para que informara a este Alto Tribunal la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad;
- Ordenó se solicitara al Presidente del Instituto Nacional Electoral que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de la Declaración de Principios de Movimiento Ciudadano, así como la certificación de su registro vigente, precisándose quiénes son los integrantes de la Comisión Operativa Nacional, y
- Que se solicitara a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad 47/2014.

Por auto de veintiocho de julio de dos mil catorce (fojas 842 a 843 del tomo I), el Ministro integrante de la Comisión de Receso designado por el Tribunal Pleno para el trámite de asuntos urgentes:

- Ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, con el número **57/2014**.
- Admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad 57/2014 y decretó su acumulación con la diversa acción de inconstitucionalidad 43/2014 y su acumulada 48/2014.
- Determinó que una vez que diera inicio el segundo período de sesiones, correspondiente al año dos mil catorce, se enviaran los autos a la Presidencia de este Alto Tribunal para que se proveyera lo relativo al turno de dichos asuntos.
- Ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato, como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes, en términos de la Ley reglamentaria de la materia.
- Asimismo, ordenó dar vista al Procurador General de la República para que, antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento que le corresponde.
- Requirió al Congreso del Estado de Guanajuato, por conducto de quien legalmente la representa, para que al rendir su informe, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas;
- Requirió al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, para que informara a este Alto Tribunal la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad;
- Ordenó se solicitara al Presidente del Instituto Nacional Electoral que enviara a este Alto Tribunal copia certificada de los estatutos vigentes del Partido de la Revolución Democrática, así como la certificación de su registro vigente, precisándose quiénes son los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, y
- Que se solicitara a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad 57/2014.

Visto el estado procesal del expediente y dada la determinación del Ministro integrante de la Comisión de Receso de este Alto Tribunal, en cuanto a que admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 43/2014, 47/2014 y 57/2014, reservándose proveer lo conducente al turno de los asuntos, mediante auto de cuatro de agosto de dos mil catorce, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para que fungiera como instructor en el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

OCTAVO. Inicio del proceso electoral. El Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, mediante oficios P/042/2014 (fojas 1658 a 1659 tomo II), P/043/2014 (fojas 1661 a 1662) y P/044/2014 (fojas 1664 a 1665 tomo II), informó lo siguiente:

“Sobre el particular, me permito comunicarle que con fundamento en lo que dispone la fracción XXXVII del artículo 92, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, el Consejo General este Instituto en la sesión extraordinaria del 7 de agosto de 2014, aprobó el calendario y el plan integral del Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, señalando en este que el 7 de octubre de 2014, se llevará a cabo la sesión de instalación de Consejo General para dar inicio formal al Proceso Electoral Local 2014-2015.”

NOVENO. Informes de las autoridades. La autoridad que expidió y la que promulgó la Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Guanajuato impugnada rindieron sus respectivos informes; y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación expuso la opinión que le corresponde; documentos que se reproducen en los siguientes anexos de esta ejecutoria, y que fueron tomados de sus originales que obran agregados a los autos en las siguientes fojas:

Autoridad	Anexos	Tomo II, fojas
Poder Legislativo del Estado de Guanajuato	V	1266 a 1365 1755 a 1813
Gobernador Constitucional y representante del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato	VI	1574 a 1587 1617 a 1628 1815 a 1827
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	VII	1675 a 1754

DÉCIMO. Pedimento del Procurador General de la República. El funcionario citado no formuló pedimento alguno en el presente asunto.

DÉCIMO PRIMERO. Cierre de instrucción. Una vez recibidos los alegatos de las partes, mediante proveído de veintinueve de agosto de dos mil catorce, se decretó el cierre de la instrucción y se procedió a elaborar el proyecto de resolución respectivo.

DÉCIMO SEGUNDO. Por escrito presentado el cinco de septiembre de dos mil catorce, el Delegado del Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, señalado como autoridad demandada, formuló alegatos.

DÉCIMO TERCERO. Mediante oficio TEPJF-P-JALR/238/14, TEPJF-P-JALR/238/14, de fecha 2 de septiembre de 2014, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, remitió copia certificada de seis actas de sesiones privadas celebradas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las que se discutieron diversas opiniones solicitadas por este Alto Tribunal respecto de las acciones de inconstitucionalidad materia del presente estudio, relacionadas con la reforma electoral a nivel federal y estatal, que contienen las posturas de la minoría de los integrantes de la Sala, al considerar de interés.

DÉCIMO CUARTO. Mediante proveído de ocho de septiembre de dos mil catorce, el Ministro instructor ordenó agregar al expediente para que surta efectos legales el escrito y anexo precisados en el resultando décimo segundo, asimismo, ordenó glosar al expediente las copias de las actas de sesión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, señaladas en el resultando anterior.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad acumuladas **43/2014**, **47/2014**, **48/2014** y **57/2014**, promovidas la primera por el Partido Verde Ecologista de México, la segunda y tercera por el Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano y la cuarta por el Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que dichas acciones fueron interpuestas por partidos políticos nacionales y en ellas se planteó la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y normas de carácter general, contenidas en los siguientes ordenamientos:

1. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, artículos:

- 3o., fracción II
- 19, fracción II, párrafo segundo
- 28, párrafo segundo
- 60, párrafo cuarto
- 64, párrafo octavo
- 190, párrafo segundo inciso d)
- 195, párrafo quinto
- 275
- 279
- 298
- 300
- 301
- 303
- 304
- 306, párrafo segundo
- 307, fracción IV
- 308, fracciones III y VIII
- 311, fracción III, incisos c), g) e i)
- 313, fracciones II, VII y VIII
- 318
- 319
- 321, fracciones XIII, XVI
- 333
- 334
- 348, fracciones II y VI
- 354, fracción III

2. Constitución Política para el Estado de Guanajuato, artículos:

- 23, fracción II
- 63, fracción VIII

La Ley citada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato correspondiente al veintisiete de junio de dos mil catorce, y la Constitución Local se impugna con motivo de sus reformas publicadas en la misma fecha en el referido medio de difusión.

Partido Verde Ecologista de México.	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de junio de 2014.
Partido Movimiento Ciudadano.	<ul style="list-style-type: none"> Decreto Número 176, de la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, mediante el cual, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de junio de 2014.
Partido Movimiento Ciudadano.	<ul style="list-style-type: none"> Decreto Número 180, de la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, mediante el cual, se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de junio de 2014.
Partido de la Revolución Democrática.	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 27 de junio de 2014.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, en la inteligencia de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles.

Como se precisó en el considerando anterior, en las acciones de inconstitucionalidad **43/2014**, **47/2014**, **48/2014** y **57/2014** se impugnan esencialmente diversas normas contenidas en: **1)** la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato y **2)** la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; la primera publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato correspondiente al veintisiete de junio de dos mil catorce, y la Constitución Local se impugna con motivo de sus reformas publicadas en la misma fecha en el referido medio de difusión.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover las acciones inició el sábado 28 de junio de 2014 y concluyó el lunes 28 de julio siguiente, tomando en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 citado, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, tal como se aprecia del siguiente calendario:

Junio 2014						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28 ₁
29 ₂	30 ₃					

Julio 2014						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		1 ₄	2 ₅	3 ₆	4 ₇	5 ₈
6 ₉	7 ₁₀	8 ₁₁	9 ₁₂	10 ₁₃	11 ₁₄	12 ₁₅
13 ₁₆	14 ₁₇	15 ₁₈	16 ₁₉	17 ₂₀	18 ₂₁	19 ₂₂
20 ₂₃	21 ₂₄	22 ₂₅	23 ₂₆	24 ₂₇	25 ₂₈	26 ₂₉
27 ₃₀	28	29	30	31		

Consecuentemente, como todas las acciones acumuladas se presentaron antes del 28 de julio de 2014, debe estimarse que resultan oportunas, tal como se aprecia de la siguiente descripción de la fecha de su presentación:

Fecha	Lugar de presentación	Tomo I	Partido
24 de julio de 2014	Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Reverso foja 26	43/2014 Partido Verde Ecologista de México
24 de julio de 2014	Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Reverso foja 484	47/2014 Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano
24 de julio de 2014	Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Reverso foja 125	48/2014 Partido Movimiento Ciudadano
26 de julio de 2014	Domicilio particular del servidor público de la Suprema Corte de Justicia de la Nación autorizado para recibir promociones de término.	Reverso foja 693	57/2014 Partido de la Revolución Democrática

TERCERO. Legitimación. Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los partidos políticos promotores.

El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo último, de su Ley Reglamentaria, disponen que los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, cuando cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente; lo hagan por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso) y que quien suscriba en su representación tenga facultades para ello.

Es un hecho notorio que los promotores son partidos políticos nacionales, y consta en autos que las personas que promovieron en su nombre cuentan con atribuciones para representarlos conforme las respectivas disposiciones estatutarias, cuyas copias certificadas obran en el expediente de la siguiente forma:

Partido	Representantes	Tomo I
43/2014 Partido Verde Ecologista de México.	Diego Guerrero Rubio, Jorge Legorreta Ordorica, en su carácter de Secretario Técnico y Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México.	918 a 1075
47/2014 Partido Político Nacional Movimiento Ciudadano	Dante Alfonso Delgado Rannauro, Jaime Álvarez Cisneros, Jesús Armando López Velarde Campa, Alejandro Chanona Burguete, Ricardo Mejía Berdeja, José Juan Espinosa Torres, Juan Ignacio Samperio Montaña, Nelly del Carmen Vargas Pérez y María Elena Orantes López, el primero en su carácter de Coordinador, la última como Secretaria de Acuerdos, y los restantes en su carácter de integrantes de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano.	1080 a 1208

48/2014 Partido Movimiento Ciudadano	Dante Alfonso Delgado Rannauro, Jaime Álvarez Cisneros, Jesús Armando López Velarde Campa, Alejandro Chanona Burguete, Ricardo Mejía Berdeja, José Juan Espinosa Torres, Juan Ignacio Samperio Montaña, Nelly del Carmen Vargas Pérez y María Elena Orantes López, el primero en su carácter de Coordinador, la última como Secretaria de Acuerdos, y los restantes en su carácter de integrantes de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano.	918 a 1075
57/2014 Partido de la Revolución Democrática	Promueve José de Jesús Zambrano Grijalva, en su carácter de Presidente del Partido de la Revolución Democrática.	1209 a 1265

CUARTO. Causas de Improcedencia. Al no haberse hecho valer por las partes causales de improcedencia para estudiar, se examinarán los conceptos de invalidez planteados por los accionantes.

Precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria. De la lectura de los escritos de los partidos promotores de las acciones de inconstitucionalidad se advierte una variedad de temas que a continuación se resumen, y que se desarrollarán en los considerandos subsecuentes (se utilizan las siguientes siglas: PVEM Partido Verde Ecologista de México; PMC Partido Movimiento Ciudadano; PRD Partido de la Revolución Democrática, y LIPEEG para la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato):

Considerando, tema y partido político que lo plantea	Artículos y ley reclamada
<p>5o. Inconstitucionalidad del cómputo de los votos cuando se marca más de una opción respecto de partidos unidos en coalición, al ser competencia exclusiva de la Ley General.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez primero (PVEM), cuarto (PMC) y tercero (PRD) violación al derecho al voto. • Concepto de invalidez segundo (PVEM) violación al principio de representación proporcional. • Concepto de invalidez tercero (PVEM) violación a la distribución de competencias. • Conceptos de invalidez tercero (PVEM), cuarto (PMC) y tercero (PRD) violación a la libertad de asociación. 	<p>Artículo 64, párrafo octavo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>6o. Inconstitucionalidad de la prohibición de coalición para partidos de nuevo registro, al ser competencia exclusiva de la Ley General.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concepto de invalidez tercero (PMC). 	<p>Artículo 60, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>7o. Constitucionalidad de la definición de actos anticipados de precampaña.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez primero (PMC) y segundo (PRD). 	<p>Artículo 3, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>8o. Constitucionalidad de la convocatoria para nueva elección en caso de empate (regulación en la Constitución local).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concepto de invalidez segundo (PMC A.I. 47/2014). 	<p>Artículo 63, fracción VIII, de la Constitución Local.</p>

<p>9o. Constitucionalidad de la convocatoria para nueva elección en caso de empate (regulación en la legislación local).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concepto de invalidez Segundo (PMC A.I. 48/2014). 	<p>Artículo 19, fracción II, segundo párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>10o. Constitucionalidad del requisito “constancia de inscripción en el padrón electoral”</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez quinto (PMC) y cuarto (PRD). 	<p>Artículo 190, párrafo segundo, inciso d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>11o. Constitucionalidad de excluir de la propaganda electoral el informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos. .</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez sexto (PMC) y quinto (PRD). 	<p>Artículo 195, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>12o. Constitucionalidad de limitar el voto en el extranjero a las elecciones respecto de gobernador (constitución local).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez primero (PMC A.I. 47/2014) y primero (PRD). 	<p>Artículo 23, fracción II, de la Constitución Local.</p>
<p>13o. Constitucionalidad de limitar el voto en el extranjero a las elecciones respecto de gobernador (legislación local).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez séptimo (PMC), primero (PRD), sexto (PRD). 	<p>Artículo 275 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG). En relación, con el Artículo 279 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>14o. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (temporalidad para obtener respaldo ciudadano).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez octavo, inciso A, numeral 1. (PMC) y séptimo inciso A, numeral 1. (PRD). 	<p>Artículo 298 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>15o. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (porcentaje para obtener respaldo ciudadano).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez octavo, inciso A, numeral 2. (PMC) y séptimo inciso A, numeral 2. (PRD). 	<p>Artículo 300 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>16o. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (restricción del derecho a voz).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez octavo, inciso A, numeral 3. (PMC) y séptimo inciso A, numeral 3. (PRD). 	<p>Artículo 307, fracción IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>17o. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (requisitos para el registro).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez octavo, inciso A, numeral 4. (PMC) y séptimo inciso A, numeral 4. (PRD). 	<p>Artículo 311, fracción III, incisos c), g) e i) y 308, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>18o. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (requisitos para computar firmas relativas al respaldo ciudadano).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez octavo, inciso A, numeral 5. (PMC) y séptimo inciso A, numeral 5. (PRD). 	<p>Artículo 313, fracciones VII y VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>

<p>19o. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (negativa del registro como sanción).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceptos de invalidez octavo, inciso A, numeral 6. (PMC). 	<p>Artículo 314 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>20o. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (prohibición de sustitución de candidatos en las etapas del proceso electoral).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 7. (PMC). 	<p>Artículos 318 y 319 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>21o. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (prohibición de recibir aportaciones y obligación de publicar información).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 8. (PMC). 	<p>Artículo 321, fracciones XIII y XVI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>22o. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (financiamiento público).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concepto de invalidez octavo inciso A, numeral 9. (PMC). 	<p>Artículo 333 y 334 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>23o. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (infracción recibir aportaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 10. (PMC). 	<p>Artículo 348, fracción VI, y 308, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>
<p>24o. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (sanciones).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 11. (PMC). 	<p>Artículo 354, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato (LIPEEG).</p>

QUINTO. Inconstitucionalidad del cómputo de los votos cuando se marca más de una opción respecto de partidos unidos en coalición, al ser competencia exclusiva de la Ley General. En este considerando se analizará el artículo 64, párrafo octavo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

**LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES
PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO**

“Artículo 64. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente Capítulo.

El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos.

El convenio de coalición podrá modificarse en términos de esta Ley.

Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral local.

Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.

Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de diputados al Congreso del Estado terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político que se haya señalado en el convenio de coalición, y que deberá ser el partido político en el cual el candidato milita, salvo que no pertenezca formalmente a ningún partido integrante de la coalición.

Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos políticos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley.

Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos políticos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

En todo caso, cada uno de los partidos políticos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos políticos que las integran, por tipo de elección."

Argumentos relativos a la inconstitucionalidad del cómputo de los votos cuando se marca más de una opción respecto de los partidos unidos en coalición, en relación con el derecho a votar, así como respecto del principio de representación proporcional.

El Partido Verde Ecologista de México en sus conceptos de invalidez primero y segundo de la acción de inconstitucionalidad 43/2014, el Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez cuarto de la acción de la inconstitucionalidad 48/2014 y el Partido de la Revolución Democrática en su tercer concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 57/2014, argumentan esencialmente lo siguiente:

- El artículo 64, párrafo octavo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, replica la prohibición del artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos, al establecer que los votos en los que se hubiese marcado más de una opción de los partidos unidos en coalición serán considerados válidos para el candidato postulado, pero "contarán como un solo cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas", viola el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al restringir los derechos fundamentales de votar y ser votado.
- Consideran que ésta prohibición le resta eficacia al voto emitido por los ciudadanos a favor de un partido coaligado, ya que debe presuponerse que el voto debe tener el mismo valor, bajo el principio democrático e igualitario de que todo voto tiene el mismo peso y es contabilizado de la misma manera (un voto por cada individuo); añade que el sistema está diseñado con la finalidad de que el elector pueda escoger a sus representantes tanto por el principio de mayoría relativa y como el de representación proporcional, en una misma boleta electoral, motivo por el cual el voto debe ser entendido en su doble carácter.
- Señalan que la prohibición impugnada escinde injustificadamente el voto ciudadano, sin que el que el hecho de que se vote por dos o más partidos coaligados pueda considerarse una muestra de confusión al momento de la emisión del voto, sino prueba de una voluntad expresa de votar por los partidos que legalmente comparten una plataforma política común. Añaden que en el caso del voto en que el elector marca más de una opción entre los partidos que postulan a un mismo candidato en coalición, es posible inferir la real voluntad del votante respecto al partido de su elección, en tanto que necesariamente es uno de aquellos que contiene en coalición, contrario a lo que sucede cuando el elector marca más de una opción entre los partidos que no contienen coaligados, en donde es materialmente imposible conocer la real voluntad del elector y se debe anular dicho voto por tal circunstancia.
- Afirman que la prohibición priva injusta e ilegalmente al votante de elegir a los candidatos a puestos de elección popular por el principio de representación proporcional postulados por los partidos coaligados, violando a la vez la equidad e indivisibilidad del voto. En ese sentido, estiman que la prohibición de contabilizar votos que reclaman, llevaría a desconocer un porcentaje considerable de sufragios legalmente ejercidos por los ciudadanos, con lo cual además de impactar gravemente en el porcentaje de votación de cada instituto político, afecta gravemente en la distribución de prerrogativas, así como en la asignación de curules mediante el principio de representación proporcional.

- En el mismo orden de ideas, sostienen que el artículo que se combate, también resulta violatorio del derecho a ser votado contemplado en el propio artículo 35, fracción II, constitucional, pues al no permitirse computar los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, para la asignación de representación proporcional, transgrede el derecho a ser votado de los candidatos que se ubiquen en dicho supuesto (listas), eliminando la elección de los diputados locales dicho principio; lo anterior, en virtud de que los candidatos tanto de representación proporcional como de mayoría relativa tienen un derecho a que cada voto destinado para ellos cuente con independencia de que en la boleta se hubiese marcado una o más opciones.
- Aducen que el texto cuestionado viola la universalidad como principio constitucional del voto, el cual consiste en que los votos de los ciudadanos en las urnas valen lo mismo y no se ponderan, sino que valen lo mismo; en virtud de que establecer un efecto disgregante para aquellos votos en los que el elector, por un error humano y bastante común haya marcado más de una opción entre los partidos coaligados, se traduce en darle una ponderación diferente al referido voto, el cual es un acto complejo; sin embargo, separa uno de sus efectos consistente en relacionarlo con el partido que el elector elija para la conservación del registro, prerrogativas y asignación de representación proporcional, lo cual es incongruente con el sistema constitucional; máxime que ya existe criterio respecto al cómputo de votos en este aspecto, según se desprende de los criterios que cita.
- Añaden que la prohibición establecida en el artículo 64, párrafo octavo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, es contraria al principio de representación proporcional consignado en la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al pretender que los votos obtenidos por los partidos coaligados no se contabilicen para los efectos de la conformación de la legislatura local del Estado de Guanajuato, esto es, que la votación estatal obtenida válidamente no refleje aquellos votos emitidos para los partidos coaligados, para efectos de representación proporcional.
- Estiman que esta prohibición impide que la asignación de representantes populares se realice conforme a los resultados de la votación y que se logre la proporcionalidad entre votos y escaños; al excluir indebidamente los votos efectivamente emitidos a favor de los partidos en coalición, lo cual distorsiona el grado de representatividad que estos tendrán a nivel de los órganos legislativos. Lo anterior, en virtud de que la asignación de diputados es independiente y adicional a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación; por lo que debe respetarse la representación proporcional en los términos que la Suprema Corte lo determinó en las acciones de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas, pues se trata de otorgar certeza respecto de la fuerza político-electoral de cada uno de los partidos que conformen la coalición, como también se determinó en la acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas.
- Precisan que el hecho de que a los partidos coaligados no se les tome en cuenta la votación efectivamente emitida en su favor, modifica indebidamente la proporcionalidad en la repartición de los espacios respecto de aquellos partidos políticos que no se coaligaron y, por ende, se genera que la votación efectivamente emitida tenga efectos diversos a la voluntad de los sufragantes, así como una afectación injustificada a la representatividad efectiva de las minorías políticas en los órganos legislativos estatales.

Argumentos relativos a la inconstitucionalidad del cómputo de los votos cuando se marca más de una opción respecto de los partidos unidos en coalición, en relación con la libertad de asociación.

El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez cuarto de la acción de inconstitucionalidad 48/2014 y el Partido de la Revolución Democrática en concepto de invalidez tercero de la acción de inconstitucionalidad 57/2014, argumentan esencialmente lo siguiente:

- Consideran que el precepto impugnado violenta el derecho de asociación previsto en el artículo 9 Constitucional de la Ley Fundamental, en relación con el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en virtud de que la objetividad del voto se pierde o disminuye en perjuicio del electorado, al establecerse en la ley secundaria, que los partidos políticos libremente convengan su participación política de una elección, pero imponiendo, límites, prohibiciones y modalidades que van en contra del derecho fundamental de participación, asociación política y expresión del voto, que trastocan los principios de seguridad jurídica y de certeza en materia electoral.

- Aduce que se contraviene el principio de certeza en materia electoral y se desnaturaliza la figura de las coaliciones electorales, por distorsionar los efectos jurídicos que debe producir la emisión del voto por parte del elector, cuando en la boleta aparecen por separado los partidos políticos que postulan al candidato a fin.

Argumentos relativos a la inconstitucionalidad del cómputo de los votos cuando se marca más de una opción respecto de los partidos unidos en coalición, en relación con los artículos 124 y Segundo Transitorio de la Reforma Político Electoral de la Constitución Federal.

El Partido Verde Ecologista de México en su concepto de invalidez tercero de la acción de inconstitucionalidad 43/2014, argumenta esencialmente lo siguiente:

- De acuerdo a lo previsto en los artículos 124 y Segundo Transitorio de la reforma político electoral de la Constitución Federal, corresponde al Congreso de la Unión, determinar en la Ley General las modalidades para computar los votos en caso de coaliciones y no es competencia de las legislaturas locales determinar la validez o no de los votos emitidos a favor de los partidos coaligados.
- Señala que el ámbito material de la facultad del Congreso de la Unión de establecer las modalidades del cómputo se debe entender como la suma de votos consignados en las actas de escrutinio y cómputo y, por ende, escapa de la esfera de acción del Congreso Constitucional del Estado de Guanajuato, prever la forma en que iban a contabilizarse los votos a favor de los partidos coaligados, como pretende hacerlo en el párrafo octavo del artículo 64 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
- Manifiesta que por lo que hace a la Ley General de Partidos Políticos, la facultad de establecer la modalidad en que se habrán de computar los votos de los partidos coaligados, implica necesariamente determinar la forma en que se habrán de distribuir los votos, de forma tal de que se pueda contabilizar la votación total que corresponderá a cada partido coaligado y, por ende, la legislatura local se excede de sus facultades determinando la regla conforme a la cual se van a contabilizar los votos en que se marque más de una opción de entre los partidos coaligados; motivo por el cual se viola lo dispuesto en los artículos 124 y Segundo Transitorio de la reforma político electoral de la Constitución Federal.

La propuesta planteaba la declaración de invalidez del artículo 64, párrafo octavo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, que establece: “...*Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos políticos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.*”

Lo anterior, ante la falta de competencia del Congreso Local para legislar en materia de coaliciones, pues la regulación del sistema uniforme de participación electoral de los partidos políticos por medio de la figura de coaliciones –tanto en procesos electorales federales como locales- es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en términos de lo resuelto por el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

Sometida a votación la propuesta en sesión pública celebrada el treinta de septiembre de dos mil catorce, se obtuvieron seis votos a favor de la propuesta de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pérez Dayán y Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas; los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, al no haberse alcanzado una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez de la porción impugnada, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad en este aspecto.

No obstante lo anterior, durante la referida sesión se acordó que al desestimarse el tema de la incompetencia, habría que abordar el estudio de los restantes argumentos hechos valer en los conceptos de invalidez.

Dada su estrecha relación, los argumentos anteriores se analizarán en su conjunto, los cuales resultan esencialmente **fundados**.

Como se advierte, el precepto impugnado prevé una modalidad de escrutinio y cómputo de los votos para el caso de coaliciones, en el supuesto de que se hubiesen marcado los emblemas de dos o más partidos coaligados en una misma boleta; conforme a la cual los votos deben ser considerados válidos para el candidato postulado y contar como un sólo voto, sin que puedan tenerse en cuenta para efectos de representación proporcional y otras prerrogativas. Lo anterior, en concepto del accionante, limita el derecho de los votantes y resta eficacia al voto emitido por los ciudadanos.

Al respecto, debe tenerse presente que al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014, y sus acumuladas, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, este Tribunal Pleno analizó el artículo 87, párrafo 13¹, de la Ley General de Partidos Políticos, redactado en términos sustancialmente idénticos al que ahora se atiende, y concluyó que era inconstitucional.

Lo anterior, esencialmente, al estimar que el legislador ordinario no podía prever condicionantes adicionales a las establecidas en la Ley Fundamental para la asignación de representación proporcional, so pena de afectar la integración del Congreso y distorsionar la voluntad popular; la previsión entonces combatida implicaba que la conformación del Poder Legislativo no reflejaría realmente la voluntad de los electores, e incidiría negativamente en la representatividad al interior de dicho órgano, lo que operaría en favor de los partidos no coaligados que, por tanto, contarían con una sobrerrepresentación, en detrimento de los partidos coaligados; además, limitaba injustificadamente el efecto total del sufragio, que sólo sería contabilizado para la elección de legisladores por el principio de mayoría relativa, pero no para la representación proporcional, lo que violentaba el principio constitucional de que todo voto debe ser considerado de forma igualitaria.

Las consideraciones anteriores evidencian que este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en el sentido de que previsiones como la ahora impugnada resultan contrarias a la Ley Fundamental y, por tanto, en congruencia, debe estimarse inconstitucional el artículo 64, párrafo octavo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato, que se analiza en el presente considerando.

Esto, en tanto que, como se anunció con antelación, en él se contiene un modelo de cómputo de votos de los partidos coaligados en el que se impide tomar en cuenta aquellos que hayan sido emitidos a favor de dos o más institutos políticos coaligados para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas lo que, se insiste, no garantiza el respeto de la voluntad de los electores; incide negativamente en aspectos propios de la representatividad de los institutos políticos, e integración de los órganos legislativos, y no asegura que el principio de unidad del sufragio que, como se indicó, debe contar igual para el candidato postulado y los institutos que lo apoyaron en la contienda.

Derivado de lo anterior, debe declararse la invalidez de la porción normativa del artículo 64, párrafo octavo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato, que indica: “[...] y *sin que puedan ser tomadas en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas*”.

SEXTO. Inconstitucionalidad de la prohibición de coalición para partidos de nuevo registro, al ser competencia exclusiva de la Ley General. En este considerando se analizará el artículo 60, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

“Artículo 60. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

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

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

¹ Artículo 87...

...
13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas...

Los partidos políticos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro.

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.

[...]"

El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez tercero de la acción de inconstitucionalidad 48/2014, argumenta esencialmente lo siguiente:

- El artículo 60, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, limita el derecho fundamental del ciudadano en su vertiente de acceso al cargo público, reconocido constitucionalmente.
- Lo anterior, en virtud de que la figura de coalición representa una opción más de participación a favor de los ciudadanos y los partidos políticos en la postulación de candidaturas; por tanto, la intervención de los partidos políticos que obtengan su registro recientemente, no puede verse acotada en la postulación de candidatos con otros partidos políticos ya existentes, pues su participación contribuye a la maximización de los derechos a votar y ser votado en su vertiente de acceso al poder público.
- Precisa que derivado de lo expuesto, la porción normativa señalada como inconstitucional, limita la intervención efectiva de los partidos políticos de reciente creación en contravención a lo dispuesto en la Base I del artículo 41 Constitucional, al negarles la posibilidad de participar en la postulación de candidatos a fines junto con otros partidos políticos y, en consecuencia, el cumplimiento expreso del mandato constitucional de 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.
- En ese sentido, afirma que este Alto Tribunal debe tomar en cuenta la reforma en comento debe atender lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, que a su vez se pretende sostener en el artículo Transitorio Segundo de la reforma constitucional en materia político-electoral.
- Finalmente, aduce que en materia constitucional sólo los ciento treinta y seis artículos que conforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen el carácter de norma suprema, no así, los transitorios que conlleva cada modificación a la misma, de lo contrario, debe considerarse que la inviolabilidad constitucional es lacerada.

La propuesta planteaba la declaración de invalidez del artículo 60, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato; lo anterior, ante la falta de competencia del Congreso Local para legislar en materia de coaliciones, pues la regulación del sistema uniforme de participación electoral de los partidos políticos por medio de la figura de coaliciones —tanto en procesos electorales federales como locales— es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en términos de lo resuelto por el Pleno en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

Sometida a votación la propuesta en sesión pública celebrada el dos de octubre de dos mil catorce, se obtuvieron (respecto a la inconstitucionalidad del artículo) seis votos a favor de la propuesta de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pérez Dayán y Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas; los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Respecto al estudio de los restantes argumentos hechos valer en los conceptos de invalidez, el Pleno determinó que resultaba innecesario su estudio, en virtud de su estrecha relación con los conceptos de invalidez antes desestimados; lo anterior, por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas; en contra de los emitidos por los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán.

Dado el resultado obtenido, al no haberse alcanzado una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez de la porción impugnada, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad en este aspecto.

SÉPTIMO. Constitucionalidad de la definición de actos anticipados de precampaña. En este considerando se analizará el artículo 3o., fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

**LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES
PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO**

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

II. Actos anticipados de precampaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;

[...]”

El Partido Movimiento Ciudadano en su primer concepto de invalidez de la acción de la inconstitucionalidad 48/2014 y el Partido de la Revolución Democrática en su segundo concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 57/2014, argumentan esencialmente lo siguiente:

- Señalan que el artículo 3o., fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, transgrede lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base IV y V, primer párrafo, de la Constitución Federal, toda vez que el legislador local limita el concepto de “*actos anticipados de precampaña*” a una determinada temporalidad; ya que considera que estos, sólo pueden actualizarse o llevarse a cabo desde el inicio del proceso electoral, hasta el inicio de las precampañas, resultando inconstitucional, dado que se vulneran los principios de equidad en la contienda, certeza y seguridad jurídica.
- Consideran deficiente la definición, pues no corresponde con el conjunto de actividades de proselitismo electoral que pueden realizarse fuera del tiempo establecido y autorizado y, por tal razón, constituir una infracción a las normas antes transcritas que establecen las condiciones de temporalidad y definición de actividades de proselitismo electoral.
- Aducen que la expulsión de la norma impugnada, permitirá dejar incólume las reglas para la realización del proselitismo electoral, estableciendo con claridad la ilicitud de cualquier tipo de actividad adelantada de proselitismo electoral, prevista en la ley, así como la determinación de que constituye una infracción la inobservancia de las mismas, sancionada conforme a la propia ley, con lo cual se otorga certidumbre respecto de la posible infracción.
- Asimismo, la referida definición sólo califica de acto anticipado de precampaña o campaña sólo los llamados expresos al voto, sin que sea la última modalidad de realizar proselitismo electoral; con lo cual se excluye cualquier otra modalidad de realización de campaña o precampaña anticipada.
- Añaden la comisión de las conductas que se califican como actos anticipados de precampaña, consistentes en las expresiones que se hagan bajo cualquier modalidad, contengan llamados al voto en contra o a favor de una precandidatura, no sólo se pueden presentar en la aludida temporalidad, sino que se pueden dar fuera del plazo establecido por el legislador, acorde a su contenido material.
- Precisan que cualquier acto anticipado de precampaña tiene como elemento *sine qua non*, el ser llevado a cabo con antelación a la precampaña, por lo que no debe considerar que únicamente puede ocurrir a partir del inicio del procedimiento electoral, sino en cualquier tiempo, siempre que sea antes de la precampaña.
- Considerar lo contrario sería atentar contra el principio de equidad en la contienda electoral, pues se pondría en una situación de desventaja a los posibles contendientes. Aunado a que, si no se regula el acto anticipado de campaña en cualquier temporalidad, previo al inicio del periodo de la misma, se estaría ante la autorización tácita de llevar a cabo conductas que serán ilegales.

El Partido Movimiento Ciudadano y el Partido de la Revolución Democrática, sostienen que las disposiciones violan el artículo 41, párrafo segundo, Bases IV y V, de la Constitución Federal, cuyo texto es el siguiente:

CONSTITUCIÓN FEDERAL

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

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

[...]

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

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

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

(REFORMADA, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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.”

Los argumentos hechos valer son **infundados**, en atención a las siguientes consideraciones:

Contrario a lo que afirman los promoventes, la definición que adopta el legislador respecto de los actos anticipados de precampaña no es deficiente por no contemplar la totalidad de actos que pueden realizarse en dicho período o con anterioridad, pues se trata de una definición preliminar con la finalidad de delimitar los elementos básicos del concepto, por lo que no puede considerarse limitativa.

En efecto, el artículo 3, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato, como su propio encabezado lo indica, solamente proporciona una definición compacta que permite la claridad en la lectura y comprensión de la ley, así como la brevedad en la redacción de todo su contenido, de forma tal que cuando se haga alusión a lo largo de su texto de los actos anticipados de precampaña o de campaña, el lector tenga presente cuáles son las características generales de cada una de esas figuras jurídicas.

Empero, la existencia de esas definiciones básicas no implica que la forma en que estén concebidos los actos anticipados de precampaña y campaña electorales queden limitadas a lo que prevé la norma reclamada, pues en caso de existir otras disposiciones en la misma ley —cuya vocación es la de desarrollar con toda precisión qué debe entenderse por ese tipo de actos de proselitismo— debe estarse lógicamente a lo que estos preceptos específicos dispongan, dada la especialidad conforme la cual hubiesen sido redactados.

Aunado a lo anterior, debe puntualizarse que contrario a lo que afirman los promoventes, con la definición que se impugna (en la que se limita al plazo comprendido entre el inicio del proceso electoral, hasta el inicio de las precampañas) no se dejarían de regular aquellas conductas que se cometan fuera de ese plazo, ya que —en todo caso— dichas conductas podrían quedar comprendidas dentro de la definición de actos anticipados de campaña que se encuentra comprendida en la fracción I del propio artículo, en la que se refiere a los actos que se realicen en cualquier momento fuera de la etapa de campañas.

En ese mismo sentido, debe considerarse **infundado** el diverso argumento en el que se expone que el artículo 3, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato, excluye la posibilidad de sancionar conductas mediante las cuales se induzca de forma implícita al voto.

Los promoventes consideran que en la redacción de la disposición se introdujo la frase condicionante que dice: “...**que contenga llamados expresos al voto...**”; con lo cual se permite suponer que si la conducta no tiene características patentes o claras, entonces no habría forma de sancionar esta modalidad de coaccionar a los ciudadanos para que voten en favor de quien les quiere intercambiar el sufragio por bienes o servicios.

Sin embargo, como se dijo con anterioridad, estas definiciones tienen un carácter básico, por lo que no pueden considerarse limitativas. Además, debe tomarse en cuenta que la interpretación que realizan de la norma no es acertada, pues el precepto prevé que se consideran como actos anticipados de precampaña, todos aquellos actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad, por lo que no es factible concluir que la definición restringe sólo a aquellos actos llamados al voto, en virtud de que de la lectura integral y sistemática del precepto se desprende que se trata de una definición amplia que no pretende restringir sólo a aquellos que se realicen de forma expresa.

En esas condiciones, conforme a la lectura del precepto cuestionado, deben contemplarse como actos anticipados de precampaña, todos aquellos que se realicen bajo cualquier modalidad y no sólo los expresos, con la finalidad de regular todos aquellos que resulten contrarios a que el voto se exprese de manera libre y en atención a los ideales políticos de un partido o candidato; abusando de las penurias económicas de la población y que influyan de manera decisiva en la emisión del sufragio.

OCTAVO. Constitucionalidad de la convocatoria para una nueva elección en caso de empate. En este considerando se analiza el artículo 63, fracción VIII de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

“ARTICULO 63.- Son facultades del Congreso del Estado:

VIII.- [...]

Si de los cómputos de una elección de Ayuntamientos o de Diputados por el principio de mayoría relativa, resultara en el primer lugar un número igual de votos para dos o más planillas o fórmulas de candidatos, respectivamente, el organismo público electoral local competente hará la declaratoria del empate correspondiente, misma que hará del conocimiento del Congreso del Estado, una vez que haya quedado firme. El Congreso del Estado convocará a quienes hayan obtenido el empate para que se lleve a cabo una nueva elección, en un plazo no mayor de dos meses. En el caso de que el empate se presente en una elección de Ayuntamiento, se nombrará un Concejo Municipal en los términos del primer párrafo de esta fracción;

[...]”

El Partido Movimiento Ciudadano, en su segundo concepto de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 47/2014, esencialmente argumenta que:

- El artículo 63, fracción VIII, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, deviene inconstitucional, porque vulnera lo dispuesto en los artículos 40, 41 párrafos primero y segundo Bases I y IV y 116, fracción IV, incisos a), b), e) y m) de la Ley Fundamental, al establecer que el Congreso del Estado convocará a elecciones sólo a quienes hayan obtenido el empate a cualquiera de las verificadas en la entidad; lo anterior, es violatorio de los derechos de todos los actores políticos que participan en un proceso electoral, para elegir autoridades de una entidad federativa, porque los votos que obtengan se consideran nulos.

- Precisa que de lo dispuesto en el artículo 41, Base I, de la Constitución Federal, se advierte que los partidos políticos nacionales y locales, tienen derecho a participar en elecciones estatales, distritales y municipales; sin menoscabo alguno y los procesos electorales extraordinarios deben llevarse a cabo siguiendo los mismos lineamientos del proceso electoral ordinario.

- Dicha porción normativa incumple con los principios democráticos de renovación periódica de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como con la realización de elecciones auténticas, además de que vulnera el derecho ciudadano al sufragio efectivo universal y directo.

- Alega que si bien los órganos legislativos de las entidades federativas cuentan con la facultad constitucional de configuración legislativa, no pueden actuar al libre albedrío, amparándose de dicha facultad de delegación en contravención por el imperativo expreso a las disposiciones prescritas en la Constitución General de la República, de donde se desprende como prerrogativa de los partidos políticos y candidatos

independientes su participación efectiva en los procesos electorales; con las únicas excepciones de no haber sido el infractor a quien se le impute la conducta dolosa que motivara la nulidad de la elección y no haber perdido su registro, prescripciones dispuestas en los artículos 41, Base VI, último párrafo y 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Federal.

- Así, considera que una vez consumada la primer elección, al hacerse necesaria una segunda, ya sea por vicios o por empate, la intención del voto del elector se agotó al emitirse, por lo que la posibilidad de elegir al gobernante debe surgir nuevamente sin condición alguna; de tal forma que el electorado tiene el derecho de votar en ésta nueva elección; por lo que se transgrede el derecho de los partidos políticos que conservan su registro para postular candidatos en elecciones extraordinarias, en contravención de lo previsto en el artículo 35, fracción II, y 116, fracción IV, inciso e) Constitucionales.

- Estima que se debe cumplir con el derecho de participación de los partidos políticos en una elección extraordinaria en caso de empate, porque con ello se permite que sea la ciudadanía —a través de su participación efectiva— la que resuelva el empate, de forma tal que la autoridad electoral no genere una situación inequitativa, pues, de lo contrario se violarían los principios rectores de la función electoral contenido en los artículos 41 y 116, fracción IV inciso b) de la Constitución Federal.

El Partido Movimiento Ciudadano sostiene que las disposiciones violan los artículos 35, fracción II, 40, 42, párrafos primero y segundo, Bases I y IV; así como el 116, fracción IV, incisos a), b), e) y m) de la Constitución Federal, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

[...]

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

[...]

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en 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 establecida según los principios de esta ley fundamental.”

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

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; 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.

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.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

[...]

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

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

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

[...]"

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:*

a) *Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;*

b) *En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;*

e) *Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.*

f) *Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;*

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

[...]

m) *Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y*

[...]"

En la sesión correspondiente al treinta de septiembre de dos mil catorce se sometió a la consideración del Tribunal Pleno la propuesta modificada del proyecto contenida en el considerando octavo, relativo a la constitucionalidad de la convocatoria para una nueva elección en caso de empate, consistente en declarar la invalidez del artículo 63, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en la porción normativa que refiere: *“Si de los cómputos de una elección de Ayuntamientos o de Diputados por el principio de mayoría relativa, resultara en el primer lugar un número igual de votos para dos o más planillas o fórmulas de candidatos, respectivamente, el organismo público electoral local competente hará la declaratoria del empate correspondiente, misma que harpa del conocimiento del Congreso del Estado, una vez que haya quedado firme. El Congreso del Estado convocará a quienes hayan obtenido el empate se presente en una elección de Ayuntamiento, se nombrará un Consejo Municipal en los términos del primer párrafo de esta fracción”*, propuesta respecto de la cual se expresó a favor una mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

Por ende, al no obtenerse una mayoría calificada a favor de esta propuesta, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno determinó desestimarla.

NOVENO. Constitucionalidad de la convocatoria para nueva elección en caso de empate. En este considerando se analiza el artículo 19, fracción II, segundo párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

“Artículo 19. Se convocará a elecciones extraordinarias o especiales en los términos y plazos que marca la Constitución del Estado y esta Ley, en los siguientes casos:

[...]

II. Especiales:

a) Cuando el órgano electoral haya hecho la declaratoria definitiva y firme del empate en una elección de ayuntamiento o de diputados por el principio de mayoría relativa, o

b) Cuando el órgano electoral haya hecho la declaratoria definitiva y firme del empate de la elección de Gobernador.

El Congreso del Estado convocará a quienes hayan obtenido el empate para que se lleve a cabo una nueva elección, en un plazo no mayor de dos meses, asimismo convocará a elecciones en caso de nulidad de los comicios ya sea de Gobernador, de diputados o de ayuntamientos, en un plazo no mayor de seis meses.

[...]”

El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez segundo de la acción de la inconstitucionalidad 48/2014 argumenta esencialmente lo siguiente:

- Aduce que el artículo 19, fracción II, párrafo segundo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, al disponer que el Congreso del Estado convocará a quienes hayan obtenido el empate para que se lleve a cabo una nueva elección, en un plazo no mayor de dos meses, resulta inconstitucional porque vulnera lo dispuesto en los artículos 40, 41, párrafos primero y segundo Bases I y IV y 116, fracción IV incisos a), b), e) y m) de la Ley Fundamental, al establecer que el Congreso del Estado convocara a elecciones sólo a quienes hayan empatado.

- Lo anterior, pues los partidos políticos nacionales y locales, tienen pleno derecho a participar de las elecciones estatales, distritales y municipales; aunado a que los procesos electorales extraordinarios deben llevarse a cabo siguiendo los mismos lineamientos del proceso electoral ordinario.

- Refiere que dicha porción normativa incumple con los principios democráticos de renovación periódica de los poderes Legislativo y Ejecutivo; así como, con la realización de elecciones auténticas, además de que vulnera el derecho ciudadano del sufragio universal y directo.

- Insiste en que si bien los órganos legislativos de las entidades federativas cuentan con la facultad constitucional de configuración legislativa, no pueden actuar al libre albedrío, en contra de lo que dispone la Constitución General, de donde se desprende como prerrogativa de los partidos políticos y candidato independientes su participación efectiva en los procesos electorales; con las únicas excepciones de no haber sido el infractor a quien se le impute la conducta dolosa que motivara la nulidad de la elección, y no haber perdido su registro, de conformidad con los artículos 41 Base VI último párrafo y 116, fracción IV, inciso f), párrafo segundo de la Constitución Federal.

- Precisa que una vez consumada la primera elección, al hacerse necesaria una segunda, ya sea por vicios propios o por empate, la intención del voto del elector se agotó al emitirse y la posibilidad de elegir al gobernante surge nuevamente sin condición alguna, de tal forma que el electorado tiene el derecho de votar en ésta nueva elección; por lo que transgrede el derecho de los partidos políticos que conservan su registro para postular candidatos en elecciones extraordinarias, en contravención de lo previsto en los artículos 35, fracción II, y 116 fracción IV inciso e) Constitucionales.

- Finalmente, aduce que se debe cumplir con el derecho de participación efectiva, la que resuelva el empate, de forma tal que la autoridad electoral no genere una situación inequitativa, pues sostener lo contrario, atentaría en contra de los principios rectores de la elección electoral contenido en los artículos 41 y 116 fracción IV inciso b) de la Constitución Federal.

El Partido Movimiento Ciudadano sostiene que las disposiciones violan los artículos 35, fracción II, 40, 42, párrafos primero y segundo, Bases I y IV; así como el 116, fracción IV, incisos a), b), e) y m) de la Constitución Federal, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

[...]

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

[...]

Artículo 40. *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en 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 establecida según los principios de esta ley fundamental.”*

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

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; 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.

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.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

[...]

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

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

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

[...]"

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:

a) *Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;*

b) *En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;*

e) *Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.*

f) *Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;*

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

[...]

m) *Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y*

[...]"

En la sesión correspondiente al treinta de septiembre de dos mil catorce se sometió a la consideración del Tribunal Pleno la propuesta del proyecto contenida en el considerando noveno, relativo a la constitucionalidad de la convocatoria para una nueva elección en caso de empate, consistente en declarar la invalidez del artículo 19, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, en la porción normativa que refiere: “[...] II. *Especiales: a) Cuando el órgano electoral haya hecho la declaratoria definitiva y firme del empate en una elección de ayuntamiento o de diputados por el principio de mayoría relativa, o b) Cuando el órgano electoral haya hecho la declaratoria definitiva y firme del empate de la elección de Gobernador. El Congreso del Estado convocará a quienes hayan obtenido el empate para que se lleve a cabo una nueva elección, en un plazo no mayor de dos meses, asimismo convocará a elecciones en caso de nulidad de los comicios ya sea de Gobernador, de diputados o de ayuntamientos, en un plazo no mayor de seis meses. [...]*”, propuesta respecto de la cual se expresó a favor una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales votaron en contra.

Por ende, al no obtenerse una mayoría calificada a favor de esta propuesta, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno determinó desestimarla.

DÉCIMO. Constitucionalidad del requisito “constancia de inscripción en el padrón electoral”. En este considerando se analizará el artículo 190, párrafo segundo, inciso d) fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

TÍTULO CUARTO

DEL PROCESO ELECTORAL

...

Capítulo II

De los actos preparatorios de la elección

...

Sección Segunda

Del procedimiento de registro de candidatos

“Artículo 190. La solicitud de registro de candidaturas deberá ser firmada de manera autógrafa por el representante del partido político con facultades para formular tal solicitud y contener los siguientes datos de los candidatos:

I. Apellidos paterno, materno y nombre completo;

II. Lugar y fecha de nacimiento;

III. Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;

IV. Ocupación;

V. Clave de la credencial para votar;

VI. Cargo para el que se les postule, y

VII. Los candidatos a diputados al Congreso del Estado e integrantes de ayuntamiento que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución Federal y la Constitución del Estado en materia de elección continua.

La solicitud deberá acompañarse de:

a) La declaración de aceptación de la candidatura;

b) Copia certificada del acta de nacimiento;

c) La constancia que acredite el tiempo de residencia del candidato, expedida por autoridad municipal competente, misma que tendrá valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario;

d) *Copia del anverso y reverso de la credencial para votar y **constancia de inscripción en el padrón electoral**:*

e) *Manifestación por escrito del partido político postulante en el que exprese que el candidato, cuyo registro solicita, fue electo o designado de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, y*

f) *En el caso de los ciudadanos guanajuatenses que migren al extranjero deberán acreditar, además de los requisitos señalados en los incisos a), b), d) y e) de esta fracción, la residencia binacional de dos años anteriores a la fecha de la elección, a la que se refieren los artículos 45 y 110 de la Constitución del Estado, con lo siguiente:*

1. *Certificado de matrícula consular expedida por la oficina consular de al menos dos años anteriores al día de la elección;*

2. *Copia certificada del acta de nacimiento, tratándose de ciudadanos guanajuatenses por nacimiento. En el caso, de los ciudadanos guanajuatenses por vecindad se acreditará con el certificado de propiedad por el que se compruebe que se cuenta con un bien inmueble ubicado en el estado y registrado a nombre del migrante, de su cónyuge, de sus hijos o de sus padres, con una antigüedad de al menos dos años previos al día de la elección, y*

3. *Constancia de residencia expedida por el Secretario del Ayuntamiento para acreditar que el migrante ha regresado al estado, por lo menos con ciento ochenta días anteriores al día de la elección.*

En el caso de que el candidato sea postulado en coalición, se deberá cumplir además con lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General y esta Ley.”.

El Partido Movimiento Ciudadano y el Partido de la Revolución Democrática, coincidentemente señalan que:

- El requisito señalado no guarda proporcionalidad y razonabilidad con los requisitos establecidos para ser Diputado o Senador al Congreso de la Unión previstos en los artículos 55 y 58 de la Constitución Federal al requerirles la constancia de inscripción en el padrón electoral.
- Dicho requisito no es una prueba idónea ni necesaria para obtener un fin legítimo, pues resulta excesiva e injustificada, ya que la copia del anverso y reverso de la credencial para votar que se les solicita, resulta ser el documento idóneo para que de manera directa e inmediata la autoridad electoral coteje que el ciudadano se encuentra en pleno ejercicio de sus derechos político-electorales y consecuentemente inscrito en el listado nominal.

Ahora bien, los artículos 55 y 58 de la Constitución Federal que consideran violados los accionantes, en el contexto normativo en el que se encuentran, a la letra dicen:

CAPITULO II.

DEL PODER LEGISLATIVO.

SECCION I.

DE LA ELECCION E INSTALACION DEL CONGRESO.

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)

Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

...

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

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.

II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección.

III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.

(REFORMADA, D.O.F. 19 DE JUNIO DE 2007)

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

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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

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

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

(REFORMADA, D.O.F. 29 DE ABRIL DE 1933)

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

(ADICIONADA, D.O.F. 29 DE ABRIL DE 1933)

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.”

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE JULIO DE 1999)

Art. 58.- Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

De dichos preceptos se advierte con claridad, **que establecen los requisitos para ser Diputado o Senador del Congreso de la Unión**, esto es para la integración de uno de los Poderes Federales; sin embargo dichos preceptos únicamente son aplicables al ámbito Federal, ya que se refieren expresamente al Congreso de la Unión, por lo que no son aplicables al ámbito local y, por ende, es infundado el concepto de invalidez planteado en este tema.

Debe precisarse que el precepto impugnado no establece requisitos para ser candidato a diputado integrante del Congreso del Estado de Guanajuato, sino que sólo establece los **requisitos para ser registrado** por el Instituto local como candidato postulado por un Partido Político, es decir aquél que ya ha sido designado como candidato para ocupar un puesto de elección popular por un partido político —lo que presupone que ya ha acreditado los requisitos de elegibilidad que establece la ley—.

Máxime que el precepto impugnado **no establece** requisitos para ser registrado como candidato de un partido político **únicamente para diputados** del Congreso del Estado, sino que tales requisitos se establecen también para los candidatos a Gobernador e integrantes de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado; por lo que en modo alguno podrían serles aplicables los requisitos que se establecen en los artículos 55 y 58 de la Constitución Federal, que como se dijo, se refieren a requisitos **para ser electo Diputado o Senador del Congreso de la Unión**.

En efecto, sobre el tema de los requisitos para ser electo a un cargo de elección popular en los Estados de la República este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado y ha señalado que²:

A) Los artículos 30 apartado A, 32 segundo párrafo, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones y la leyes particulares de los Estados de la Federación**, tratándose de la elección de Gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, por virtud del principio de supremacía constitucional que establece el artículo 133 de la Norma Fundamental.

B) Para ocupar el cargo de Gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local (artículo 116, fracción I), mientras que tratándose de los miembros de las legislaturas locales e integrantes de los Ayuntamientos, la libertad de configuración legislativa de los legisladores locales es mayor, en la medida que la Constitución Federal sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, pero no así por cuanto a los requisitos que deben cubrir.

Así entonces, la materia relativa a los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de la República, tales como diputados integrantes de los Congresos locales o miembros de los Ayuntamientos, **constituye un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales y, en ese sentido, las Constituciones y leyes de los Estados de la República han establecido requisitos variados y diferentes**³.

Las consideraciones anteriores se corroboran con el criterio desarrollado en la jurisprudencia que se transcribe a continuación:

“CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS. *Los artículos 30, apartado A), 32, párrafo segundo, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones de los Estados tratándose de la elección de gobernadores, miembros de las Legislaturas Locales e integrantes de los Ayuntamientos, por virtud del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Norma Fundamental. Así, para ocupar el cargo de gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local (artículo 116, fracción I), mientras que, tratándose de los miembros de las Legislaturas Locales e integrantes de los Ayuntamientos, la libertad de configuración normativa de los legisladores locales es mayor, en la medida en que la Constitución General de la República sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, mas no los requisitos y calidades que deben cubrir. Por tanto, los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de la República, tales como diputados o miembros de los Ayuntamientos, constituyen un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales y, en ese sentido, es válido que las Constituciones y leyes de los Estados establezcan requisitos variados y diferentes.”*⁴

² Los precedentes en los que el Tribunal Pleno se pronunció sobre este tópico son: La **acción de Inconstitucionalidad 19/2011**, resuelta en sesión pública de 24 de octubre de 2011 por unanimidad de 11 votos. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza reservaron su derecho para formular votos concurrentes. Y la **acción de Inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012**, resueltas en sesión pública de 31 de octubre de 2012 por mayoría de 9 votos, los Ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho para formular voto concurrente.

³ Cabe señalar que en el primer precedente citado en la nota anterior, se precisó que tratándose del cargo de Gobernador de un estado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece ciertos requisitos esenciales a los que quedan constreñidas las legislaciones locales y, se citó la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2011 de rubro: “GOBERNADOR DE UN ESTADO. EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FIJA LAS CONDICIONES PARA QUE UNA PERSONA PUEDA POSTULARSE PARA ESE CARGO, DEBE ANALIZARSE SISTEMÁTICAMENTE CON EL DIVERSO 35, FRACCIÓN II, DEL MISMO ORDENAMIENTO FUNDAMENTAL, EN TANTO ESTE ÚLTIMO ESTABLECE EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A SER VOTADOS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR”.

⁴ Tesis 5/2013, Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la FEDERACIÓN Y SU Gaceta, Libro XVII, febrero de dos mil trece, página 196, número de registro: 2'002,717.

Así las cosas, es de concluirse que no asiste la razón al accionante, en relación con el argumento mencionado, pues los requisitos establecidos en la legislación local no tenían que corresponder con los establecidos en los preceptos constitucionales que cita en su escrito de demanda.

Establecido lo anterior, conviene tener presente que el precepto impugnado establece que *la solicitud de registro de los candidatos de un partido político deberá acompañarse, entre otras constancias, de la copia del anverso y reverso de la credencial para votar y **constancia de inscripción en el padrón electoral.***

En relación con lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 3⁵, de la Constitución Federal establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos establecidos en la Norma Fundamental y las leyes aplicables, para los procesos federales y locales, lo relativo al padrón y lista de electores, función que podrá ser delegada a los órganos públicos locales electorales, conforme a lo establecido en el apartado C del dispositivo jurídico referido⁶.

En relación con lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales reitera que, para los procesos electorales federales y locales, el Instituto Nacional Electoral tendrá facultades relacionadas con la lista de electores⁷, concretamente, se encargará de formarla y administrarla⁸, y precisa que en el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de dieciocho años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de esta Ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero y que el Padrón Electoral del Registro Federal de Electores se formará, mediante las acciones siguientes: a) La aplicación de la técnica censal total o parcial; b) La inscripción directa y personal de los ciudadanos, y c) **La incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos.**⁹.

⁵ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

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

a) Para los procesos electorales federales y locales:

...
3. El padrón y la lista de electores;...

⁶ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...
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 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:

...
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:

...
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...

⁷ **Artículo 32.**

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

...
III. El padrón y la lista de electores;...

⁸ **Artículo 133.**

1. El Instituto se encargará de formar y administrar el padrón electoral y la lista de electores...

⁹ **Artículo 128.**

1. En el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de esta Ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.

Artículo 129.

1. El Padrón Electoral del Registro Federal de Electores se formará, mediante las acciones siguientes:

a) La aplicación de la técnica censal total o parcial;
b) La inscripción directa y personal de los ciudadanos, y
c) La incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos.

Por lo que, tampoco se considera un requisito excesivo e injustificado el que se prevea en el inciso d), del párrafo segundo del artículo 190 de la Ley impugnada que a la solicitud de registro deberá acompañarse la constancia de inscripción en el padrón electoral; toda vez que, es congruente con los fines que persigue dado que es un elemento más para asegurarse que se encuentra efectivamente inscrito en dicho padrón y en pleno ejercicio de sus derechos político electorales, en consonancia con lo que establece el artículo 32 de la Constitución Federal¹⁰, con lo que se descarga a la autoridad electoral de la obligación de comprobación correspondiente, lo que abona a la agilidad del proceso de registro y a la economía en la utilización de recursos humanos y materiales.

Por lo tanto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 190, párrafo segundo, inciso d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

DÉCIMO PRIMERO. Constitucionalidad de excluir de la Propaganda electoral el informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos. En este considerando se analizará el artículo 195, párrafo quinto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

SECCIÓN TERCERA

De la Campaña Electoral

“Artículo 195. La campaña electoral, para los efectos de esta Ley, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto.

[...]

Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.”

Los partidos Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, esencialmente aducen que dicho precepto no es acorde con lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, pues dicho precepto constitucional establece una prohibición absoluta al señalar que nunca podrá la propaganda incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servicio público al señalar “cualquier modalidad de comunicación social” y “en ningún caso”, la propaganda podrá incluir lo antes señalado. Así, la base constitucional que no permite excepción o contravención alguna, al abarcar lo que denomina como propaganda gubernamental de todo tipo, a la vez que precisa su aplicación tanto en campañas electorales como en periodos no electorales.

El artículo 134 de la Constitución Federal, en la parte que interesa señala:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

“Artículo 134.

[...]

¹⁰ Art. 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III.- Durante la extinción de una pena corporal;

IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

ADICIONADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

[...]."

Debe decirse que la alegación referida se estima sustancialmente **fundada**, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación:

El artículo 134, párrafo octavo¹¹, de la Ley Fundamental, dispone que la propaganda que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al encontrarse relacionado con el precepto recién referido, importa destacar el contenido del artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo¹², de la propia Ley Fundamental, de acuerdo con el cual, durante las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, dentro de los medios de comunicación social, deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental de los poderes federales y estatales, municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, salvo las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Las reglas contenidas en los preceptos invocados derivan de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación de trece de noviembre de dos mil siete, de cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad fue regular la propaganda gubernamental de todo tipo, tanto en tiempos electorales como fuera de ellos, para generar condiciones de imparcialidad, equidad y certeza respecto de la competencia electoral.

Lo apuntado, se corrobora con la exposición de motivos y dictámenes que culminaron con la modificación constitucional atinente, los cuales, en lo que interesa, son del tenor literal siguiente:

"EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

...

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

¹¹ Artículo 134...

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

¹² Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

...
III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

...
Apartado C...
Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. **En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.**

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones...

“DICTAMEN DE ORIGEN

ANTECEDENTES

...

De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: **impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.**

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. **En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.**

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

...

CONSIDERACIONES

...

Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar **en el artículo 41** constitucional son:

...

VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, **se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;**

...

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al **artículo 134 de la Constitución** con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. **Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.**

Coincidiendo con los propósitos de la Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:

‘Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.--- La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.--- Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.’

Finalmente, en lo que hace a los cambios aprobados por estas Comisiones Unidas respecto del contenido de la Iniciativa bajo dictamen, es necesario precisar que han resuelto aprobar la propuesta del Grupo de Trabajo para adicionar el primer párrafo del Artículo 6o. de la Constitución a fin de colmar un vacío que hasta la fecha subsiste en nuestro orden jurídico. Nos referimos al derecho de réplica con que toda persona debe contar frente a los medios de comunicación social. La única ley en que ese derecho se encuentra consagrado, la Ley de Imprenta, antecede a la Constitución de Querétaro de 1917 y su inoperancia se constata desde hace décadas. Al introducir en la Constitución el derecho de réplica será posible que el Congreso de la Unión actualice de manera integral el marco jurídico que tutela y protege el derecho a la información, tal y como fue la intención del Constituyente Permanente con la reforma al propio artículo 6o. en comento en reforma promulgada en fechas recientes...”

“DICTAMEN REVISORA**CONSIDERACIONES**

...

Artículo 41. *Este artículo constituye el eje de la reforma en torno al cual se articula el propósito central de la misma: dar paso a un nuevo modelo electoral y a una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.*

...

Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.

...

Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas *comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas...*”

Además, de la finalidad de las reglas contenidas en los dispositivos jurídicos en comento, a la que se hizo referencia con antelación, debe destacarse que el texto recién trasunto evidencia también que, en lo que ahora interesa, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en sede constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.

Por cuanto hace, concretamente, al artículo 134 de la Ley Suprema, se determinó que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen fuera institucional, esto es, que en ella no debía promoverse la imagen personal de los servidores públicos, para evitar que utilizaran su cargo en beneficio de ambiciones personales de índole política.

Vinculado con esto, se precisó que el propósito del precepto en comento era poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que fuera el medio para su difusión, pagada con recursos públicos, o utilizando los tiempos del Estado en radio y televisión, para la promoción personal, por lo que ésta no podría incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de los servidores públicos.

Finalmente, se dijo que la imparcialidad de los funcionarios respecto de los partidos políticos y las campañas electorales debía tener un sólido fundamento en la Carta Magna, a fin de que el Congreso de la Unión determinara en las leyes las sanciones a que estarían sujetos los infractores de tal disposición.

En relación con esto último, en concreto, la referencia que se hace al Legislador Federal, es relevante destacar el contenido del artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, que es del tenor literal siguiente:

TERCERO. *El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.*

Como se evidencia del texto recién insertado, en congruencia con lo señalado en el proceso legislativo al que se hizo alusión previamente, el poder reformador de la Constitución reservó al Congreso de la Unión, de manera expresa, la posibilidad de expedir la ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución y, además, en lo que ahora importa destacar, señaló que en ella se establecerán las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, esto es, previó que sería una norma común, y que ésta regularía todo lo relativo al precepto constitucional referido.

Por tanto, atento a las consideraciones desarrolladas con anterioridad, es válido concluir que, desde la confección de los preceptos en comento, la intención del constituyente permanente ha sido que ésta sea reglamentada por el Congreso de la Unión, a través de una norma a la que deberán sujetarse los órganos públicos de los tres niveles de gobierno por lo que, a juicio de este Tribunal Pleno, sólo dicho cuerpo legislativo cuenta con atribuciones para expedir la legislación en cita, que será común para la Federación, estados y municipios.

Ahora bien, establecido lo anterior, es menester señalar que el artículo controvertido que se analiza en el presente apartado, establece lo siguiente:

“Artículo 195. *La campaña electoral, para los efectos de esta Ley, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto.*

[...]

Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.”

Como se advierte de lo transcrito con antelación, el artículo controvertido se refiere a que los informes anuales de labor o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes para darlos a conocer, difundidos en los medios de comunicación social, no serán considerados propaganda cuando se ajusten a la temporalidad y fines señalados.

Así, dicho precepto se relaciona con la previsión contenida en el referido artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental que, como se señaló previamente, está encaminado a evitar que dichos funcionarios utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, para su promoción personal, y sólo puede ser regulado por el Congreso de la Unión, a través de una ley a la que deberán sujetarse los órganos públicos de los tres niveles de gobierno.

En este orden de ideas, el precepto ahora combatido, indebidamente se constituye como una especie de norma que pretende reglamentar el artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental, en la medida en que establece que los informes de los servidores públicos no serán considerados propaganda en los casos a los que aluden, pues la Legislatura de Guanajuato no cuenta con atribuciones al respecto.

En este orden de ideas, derivado de la incompetencia que se actualiza, procede declarar la inconstitucionalidad del artículo combatido.

Por tanto, se declara inconstitucional el artículo 195, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, que establece “[...] *Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.*”.

DÉCIMO SEGUNDO. Constitucionalidad de limitar el voto en el extranjero a las elecciones respecto de gobernador (constitución local). En este considerando se analizará el artículo 23, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO

CAPITULO TERCERO

DE LOS CIUDADANOS GUANAJUATENSES

...

(REFORMADO, P.O. 17 DE FEBRERO DE 1984)

“ARTICULO 23.- Son prerrogativas del ciudadano guanajuatense:

...

(REFORMADA, P.O. 27 DE JUNIO DE 2014)

II.- Votar en las elecciones populares. En el caso de los ciudadanos guanajuatenses que residen en el extranjero podrán votar para la elección de Gobernador del Estado;

...”

El Partido Movimiento Ciudadano y el Partido de la Revolución Democrática, argumentan esencialmente lo siguiente:

- Se restringe indebidamente el derecho de voto de los mexicanos que residen en el extranjero para votar en las elecciones de Presidente de la República, Senadores, Diputados federales y locales, así como por los Ayuntamientos conforme a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción I de la Constitución Federal de los cuales no se advierte alguna limitación, de ahí que al establecerse únicamente la autorización a sufragar en la elección de Gobernador, deviene inconstitucional.
- El artículo normativo que se controvierte se aparta del contenido esencial del derecho fundamental del sufragio, al dejar de considerar indebidamente algunos cargos de elección popular que pueden ser objeto del derecho de voto.
- Se transgrede flagrantemente lo dispuesto por los artículos 1o., 35, fracción II, 36, fracción III y 41, fracción primera, párrafo segundo y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dado que restringe indebidamente el derecho de voto de los mexicanos que residen en el extranjero para votar en las elecciones de Presidente de la República, Gobernador y en su caso a Jefe de Gobierno y Senadores, por lo que al establecerse únicamente la autorización a sufragar en la elección de Gobernador, deviene inconstitucional.

Los argumentos planteados en el sentido de que la norma reclamada restringe indebidamente el derecho de voto de los mexicanos que residen en el extranjero para votar en las elecciones de Presidente de la República, Senadores, Diputados federales y locales, así como para la integración de los Ayuntamientos, es infundado.

En efecto, los artículos 1o., último párrafo, 35, fracción II, 36, fracción III, 41, fracción primera, párrafo segundo, 73, fracción XXXIX-U y 116, fracción IV; de la Constitución Federal; 1o. y 329, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen:

CONSTITUCIÓN FEDERAL

“Art. 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“Art. 35.- Son derechos del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

(REFORMADA, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)

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

...”

“Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

...”

(REFORMADA, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)

III.- Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

...”

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

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

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; 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.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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 (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

...”

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

(ADICIONADA, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

[...].”

“Art. 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:

...

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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:

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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.

5o. 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.

6o. 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.

7o. 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.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

(REFORMADO, D.O.F. 27 DE DICIEMBRE DE 2013)

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

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;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

i) 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;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

k) 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;

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

(ADICIONADO, D.O.F. 27 DE DICIEMBRE DE 2013)

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

[...]."

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

“Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley.

4. La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los estados de la Federación, y del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.”

[...].”

LIBRO SEXTO

Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 329.

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

2. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto.

3. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.”

De los preceptos de la Constitución Federal transcritos se advierte que el artículo 1 establece que, en los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio sólo podrá restringirse o suspenderse en los casos, y bajo las condiciones previstas en el propio Pacto Federal. Asimismo, el artículo 35 prevé que entre los derechos con los que cuenta todo ciudadano mexicano se encuentra el de votar en las elecciones populares, y ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley y, en concordancia con lo anterior, el artículo 36, establece como obligación de los ciudadanos mexicanos votar en las elecciones.

Sobre el particular, debe decirse que este Tribunal Pleno ha sostenido que los derechos a votar y ser votado son de naturaleza fundamental, y gozan de protección constitucional a través de los procesos de control establecidos en la Ley Suprema, como se desprende de la jurisprudencia que se cita a continuación:

DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ. Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque

participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.¹³

Además, ha señalado que los derechos contenidos en el artículo 35 constitucional no son absolutos, sino que deben sujetarse a los límites y términos establecidos en las leyes electorales emitidas por la legislatura correspondiente, de acuerdo con los principios consagrados en la Constitución. Lo dicho encuentra respaldo en la tesis siguiente:

INHABILITACIÓN PARA PARTICIPAR EN LA SIGUIENTE ELECCIÓN COMO CANDIDATO O REPRESENTANTE ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 50, CUARTO PÁRRAFO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, QUE ESTABLECE ESA SANCIÓN, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *El citado precepto legal, al establecer que se sancionará con la inhabilitación para participar en la siguiente elección como candidato o representante ante los órganos electorales, según el caso, al dirigente estatal, o a los responsables del órgano interno encargado de las finanzas y al representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro del partido político o coalición que incumpla con la obligación de presentar los estados financieros previstos en los artículos 48 y 49 de la Ley Electoral de la entidad, no transgrede el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que confiere a todo ciudadano el derecho a votar y ser votado en elecciones populares, en virtud de que ese derecho no es absoluto sino que debe sujetarse a los límites y términos que establezcan las leyes que en materia electoral emita la Legislatura correspondiente bajo los principios rectores que consagran los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, a fin de garantizar que quienes ocupen los cargos de representación popular sean personas que se identifiquen con esos principios, entre las que evidentemente no podría figurar quien incumpla con la obligación que le impone la Ley Electoral del Estado de vigilar el origen y uso adecuado de los recursos otorgados al instituto político respectivo.¹⁴*

En relación con el derecho fundamental en comento, el artículo 116, fracción IV, prevé que, conforme a las reglas establecidas en ella, y en las leyes generales en la materia, la legislación electoral de las entidades federativas debe garantizar, entre otros aspectos, que las elecciones de los gobernadores, miembros de las legislaturas locales, e integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, pero no establece un lineamiento concreto para el voto de los mexicanos residentes en el extranjero; sin embargo, en la fracción XXIX-U del artículo 73, se otorgan facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas, destacadamente, en materia de procesos electorales.

Así al expedir la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el legislador Federal estableció que dicha ley tiene, entre otros propósitos, establecer las normas **“...para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero.”**; y para **“...distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas...”**.

¹³ Tesis 83/2007, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 984, número de registro: 170,783.

¹⁴ Tesis XII/2007, Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 992, número de registro: 170,721.

Por otra parte, conviene destacar que la constitucionalidad del artículo 329 de la aludida Ley General, fue reconocida por este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en las que sostuvo por mayoría de ocho votos¹⁵ que dicho precepto dejó a las autoridades de los Estados en libertad de que las elecciones de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pudieran contar con el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, "...siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal."; por mayoría de razón, nada impide que tratándose de los demás cargos de elección popular locales, estos también sean regulados por las leyes electorales de los Estados como mejor consideren conveniente, pues al tratarse de una ley general la que instituyó estas reglas genéricas permisivas, queda a cargo de las entidades federativas formular el marco legislativo que, sin contrariarla, establezca otras disposiciones en orden a cumplir con lo que les autorizó ese régimen general de distribución de competencias.

Así, se dijo que dicho precepto, dejó abierta la posibilidad de que sean los propios Estados los que determinaran la forma en la que abrirían, en su caso, la posibilidad de permitir el acceso al voto en elecciones para diputaciones locales o para la integración de los ayuntamientos.

Por lo anterior, como se dijo, devienen infundados los argumentos de los accionantes, pues en principio no se puede considerar que el precepto combatido restringe indebidamente el derecho de voto de los mexicanos que residen en el extranjero para votar en las elecciones de Presidente de la República, Senadores, Diputados Federales; toda vez que el numeral impugnado **no regula ni podría regular** lo relativo a dichas elecciones, pues al ser federales es al legislador Federal al que le corresponde establecer tales cuestiones, lo cual realizó al aprobar el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otra parte, debe tenerse presente que, conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, y sus acumuladas, previamente aludidas, los estados tienen libertad para regular lo relativo al voto de sus ciudadanos en el extranjero, siempre que no contravengan lo establecido al respecto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este sentido, es dable concluir que queda al arbitrio de las entidades federativas establecer el modelo de voto en el extranjero que más se adecue a sus necesidades e intereses, siempre que sea acorde con lo dispuesto en la legislación general invocada y, por ende, no es inconstitucional, en sí mismo, que la norma impugnada no establezca la posibilidad de que quienes estén en este supuesto voten por diputados estatales, ni por los integrantes de los ayuntamientos.

Asimismo, se advierte que existe razonabilidad en dicha exclusión, pues no debe perderse de vista que, conforme a lo dispuesto en la propia Constitución del Estado, el Congreso se integra por veintidós Diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y catorce Diputados electos según el principio de representación proporcional; además, que el Instituto Nacional Electoral determinará los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales, en los términos de la Base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley.¹⁶

Lo anterior pone de relieve que la votación para el caso de los diputados de mayoría relativa se encuentra relacionada con un criterio de asignación de voto, en tanto que cada legislador estatal que sea elegido por este principio corresponderá a uno de los distritos electorales en que se divide el Estado, y sólo podrán votar por él los ciudadanos que formen parte de éste y, consecuentemente, de las secciones electorales en que se divide para efectos de recepción del sufragio.

Así, es patente la dificultad que entraña el reconocer a los guanajuatenses en el extranjero el derecho a votar por candidatos a diputados locales pues, conforme a lo desarrollado en los párrafos precedentes, será indispensable determinar a qué distrito pertenecen, aun cuando estas unidades territoriales son determinados a partir de un criterio poblacional y, por tanto, podrán sufrir modificaciones o adecuaciones conforme éste varíe, lo que conlleva la problemática de determinar en cuál de ellos puede ejercer su derecho el votante que radique fuera del territorio estatal y, en consecuencia, de precisar qué diputación es la que le corresponde elegir específicamente.

¹⁵ Votaron en contra los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz.

¹⁶ *ARTICULO 42.- El Congreso del Estado estará integrado por veintidós Diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y catorce Diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas a que se refiere la fracción I del Artículo 44 de esta Constitución.*
(REFORMADO, P. O. 27 DE JUNIO DE 2014)

ARTICULO 43.- Para los procesos electorales locales, el Instituto Nacional Electoral determinará los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales, en los términos de la Base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley..

En virtud de lo anterior, como se adelantó, se entiende razonable la limitante establecida en la legislación electoral en análisis al ejercicio del derecho al voto activo por parte de los guanajuatenses residentes en el extranjero, la cual, se reitera, fue establecida a partir de la libertad de configuración que, respecto de este tema, asiste al Congreso local.

Lo mismo ocurre en el caso de los ayuntamientos, que también quedan excluidos del texto del artículo combatido.

En relación con la figura del municipio, este Alto Tribunal ha señalado que se trata de la célula primaria territorial, política y administrativa de los estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él y, en esta lógica, corresponde a sus habitantes elegir directamente a los funcionarios que deberán conformar su órgano de gobierno, el cual estará integrado por los miembros de los ayuntamientos que hayan sido elegidos como tales, quienes representan los intereses específicos de la comunidad que los respaldó.

Las consideraciones señaladas pueden corroborarse con el criterio jurisprudencial que se cita a continuación:

“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS. El artículo 115, fracciones I, párrafo primero y VIII, párrafo primero, de la Constitución Federal señala que las entidades federativas tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre; que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento electo popular y directamente, el cual se integrará por un presidente y el número de síndicos y regidores que la legislación local determine; que el gobierno municipal se ejercerá exclusivamente por el Ayuntamiento y que las autoridades legislativas locales, al expedir sus leyes electorales, deberán introducir el principio de representación proporcional para la elección de los Ayuntamientos de los Municipios que conforman la entidad. Ahora bien, como puede advertirse del indicado precepto constitucional, **el Municipio es la célula primaria territorial, política y administrativa en los Estados, por lo que es el primer nivel de gobierno que entra en contacto con la ciudadanía asentada en él; de ahí que corresponda a sus habitantes elegir directamente a los funcionarios que deberán conformar el órgano de gobierno municipal. Así, los miembros de los Ayuntamientos que hayan resultado electos como tales, integran el órgano de gobierno municipal y representan los intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los Municipios, tiene como finalidad que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad que deberá ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales. En efecto, el principio de representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de Gobierno Estatal. En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, sin que ello signifique que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios.**¹⁷

¹⁷ Tesis 19/2013, Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, mayo de dos mil trece, Tomo I, página 180, número de registro: 159,829.

Lo anterior pone de relieve que, en el caso de la elección de ayuntamientos, un elemento determinante a tomar en consideración, es que sus miembros representen los intereses de la comunidad que los elige, en tanto que es el primer nivel de gobierno con el que sus integrantes tienen contacto, lo que justifica que sean votados sólo por quienes, de manera inmediata, dentro de la comunidad específica, quieren que determinadas personas sean las que velen por sus intereses concretos y actuales.

En esta lógica, se insiste, es razonable que sólo quienes residen de manera ordinaria en el municipio sean quienes voten para la integración del ayuntamiento correspondiente y, en esta lógica, no existe algún vicio de inconstitucionalidad en el precepto combatido al impedir que los residentes en el exterior participen en los procesos comiciales respectivos.

Al tenor de las consideraciones desarrolladas con anterioridad, se impone reconocer la validez del artículo 23, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

DÉCIMO TERCERO. Constitucionalidad de limitar el voto en el extranjero a las elecciones respecto de gobernador (legislación local). En este considerando se analizarán los artículos 275 y 279 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

“Artículo 275. Los ciudadanos guanajuatenses que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio para Gobernador del Estado siempre que reúnan los requisitos previstos en esta Ley.”

“Artículo 279. El Instituto Estatal celebrará convenio de colaboración con el Instituto Nacional para desarrollar las etapas, formas, plazos y modalidades para el desarrollo de esta función electoral. En dicho convenio se podrá acordar desarrollar en conforma (sic) conjunta el ejercicio del voto de los guanajuatenses residentes en el exterior para Presidente de la República, Senadores y Gobernador.”

El Partido Movimiento Ciudadano y el Partido de la Revolución Democrática, en su séptimo y sexto concepto de invalidez, respectivamente, argumentan en esencia lo siguiente:

- Se restringe indebidamente el derecho de voto de los mexicanos que residen en el extranjero para votar en las elecciones de Presidente de la República, Senadores, Diputados federales y locales, así como por los Ayuntamientos conforme a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción I de la Constitución Federal de los cuales no se advierte alguna limitación, de ahí que al establecerse únicamente la autorización a sufragar en la elección de Gobernador, deviene inconstitucional.
- La contraposición que existe entre el artículo 275 y la porción normativa prevista en el artículo 279 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, que deviene inconstitucional, al contravenir lo dispuesto en los artículos 1o. y 35, fracción I de la Constitución Federal, al restringir indebidamente el derecho de voto de los mexicanos que residen en el extranjero para votar en las elecciones de Diputados federales y locales, así como de Ayuntamientos.
- Se restringe indebidamente el derecho de voto de los mexicanos que residen en el extranjero para votar en las elecciones de Presidente de la República, Senadores, Diputados federales y locales, así como por los Ayuntamientos conforme a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción I de la Constitución Federal de los cuales no se advierte alguna limitación, de ahí que al establecerse únicamente la autorización a sufragar en la elección de Gobernador, deviene inconstitucional.

Dichos argumentos son infundados al tenor de las consideraciones sustentadas en el considerando que antecede.

Por otra parte, por lo que hace a la alegada antinomia existente entre el artículo 275 y la porción normativa prevista en el artículo 279 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, este Tribunal Pleno advierte que no asiste razón a los accionantes, en tanto las normas impugnadas regulan aspectos diferentes y por tanto no pueden contraponerse.

En efecto, mientras el artículo 275 –acorde con lo establecido en el artículo 23, fracción II, de la Constitución local- establece en qué tipo de elección podrán participar los ciudadanos guanajuatenses que residan en el extranjero; el artículo 279 regula lo relativo al convenio de colaboración que deberá celebrar el Instituto Estatal celebrará con el Instituto Nacional Electoral para desarrollar las etapas, formas, plazos y

modalidades para el desarrollo de esta función electoral, señalando que en dicho convenio se podrá acordar desarrollar en forma conjunta el ejercicio del voto de los guanajuatenses residentes en el exterior para Presidente de la República, Senadores y Gobernador, es decir dicho precepto no establece el derecho de los guanajuatenses residentes en el exterior para votar en las elecciones de Presidente de la República, de Senadores y de Gobernador, sino que sólo señala lo relativo al convenio en cita, tomando en consideración lo que establecen tanto el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como los artículos 23, fracción II, de la Constitución local y 275 de la Ley impugnada.

Lo anterior, acorde con lo que se señaló en el considerando que antecede en el sentido de que toda vez que el numeral impugnado **no regula ni podría regular** lo relativo a las elecciones de Presidente de la República y Senadores del Congreso de la Unión, pues al ser federales es al legislador Federal al que le corresponde establecer tales cuestiones, lo cual realizó al aprobar el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo que, ante lo infundado de los argumentos aducidos, procede reconocer la validez de los artículos 275 y 279 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

DÉCIMO CUARTO. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (temporalidad para obtener respaldo ciudadano). En este considerando se analizará el artículo 298 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

Capítulo III

De la obtención del apoyo ciudadano

Sección Primera

Del apoyo ciudadano

“Artículo 298. A partir del inicio de las precampañas, los aspirantes podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano en los procesos electorales, se sujetarán a los siguientes plazos, según corresponda:

*I. Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de Gobernador del Estado, contarán con **sesenta días**;*

*II. Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de diputados por el principio de mayoría relativa, contarán **con treinta días**, y*

*III. Los aspirantes a candidatos independientes para la integración de ayuntamiento, contarán con **cuarenta y cinco días**.*

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

El Partido Movimiento Ciudadano, esencialmente argumenta que los plazos que establece el anterior precepto no pueden considerarse idóneos para promover y garantizar el derecho a votar y ser votado a través de una candidatura independiente, pues son contrarios a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica.

A efecto de analizar dichos planteamientos conviene precisar que, el proceso de selección de candidatos independientes en la entidad comprende cuatro etapas, a saber: la convocatoria; los actos previos al registro de candidatos independientes; la obtención del apoyo ciudadano, y registro de candidatos independientes.¹⁸

¹⁸ *Capítulo II*

Del proceso de selección de candidatos independientes

Sección Primera

De las etapas del proceso de selección

Artículo 295. Para los efectos de esta Ley, el proceso de selección de los candidatos independientes comprende las etapas siguientes:

I. De la convocatoria;

II. De los actos previos al registro de candidatos independientes;

III. De la obtención del apoyo ciudadano, y

IV. Del registro de candidatos independientes.

En principio el Consejo General del Instituto local emitirá, dentro de la primera semana de septiembre del año previo a la elección, convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, señalando los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello.¹⁹

Hecha la convocatoria iniciarán los actos previos al registro de candidatos independientes, en la que los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del Instituto Estatal por escrito del 24 al 30 de septiembre del año previo a la elección.

Realizada la comunicación referida y dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores al vencimiento del plazo señalado en el párrafo anterior, el Instituto Estatal deberá emitir la constancia respectiva para que el ciudadano tenga la calidad de aspirante, o en su defecto, requerir al ciudadano para que dentro del término de setenta y dos horas subsane las omisiones o inconsistencias que presente su solicitud. Transcurrido este término, dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores el Instituto Estatal deberá resolver en definitiva, entregando la constancia o negándola. Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, cuyo objeto social será realizar los actos necesarios para obtener el registro y la participación político-electoral en el proceso constitucional determinado, así como el cumplir con las obligaciones inherentes, establecidas en las leyes, tanto en materia de candidaturas independientes como en cuanto a la administración, fiscalización y transparencia de los recursos públicos y privados. La asociación civil deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal.²⁰

Concluida dicha etapa, iniciará la relativa a la de obtención del apoyo ciudadano, en la que los aspirantes podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, sujetándose a los siguientes plazos: a) los aspirantes para el cargo de Gobernador del Estado, contarán con sesenta días; b) los aspirantes para el cargo de diputados por el principio de mayoría relativa, contarán con treinta días, y c) los aspirantes para la integración de ayuntamiento, contarán con cuarenta y cinco días. Pudiendo el Consejo General realizar ajustes a los plazos establecidos.²¹

¹⁹ Artículo 296. El Consejo General emitirá, dentro de la primera semana de septiembre del año previo a la elección, convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, señalando los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello.
El Instituto Estatal dará amplia difusión a la convocatoria.

²⁰ De los actos previos al registro de candidatos independientes

Artículo 297. Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del Instituto Estatal por escrito en el formato que éste determine.
La comunicación que realicen los aspirantes al cargo de Gobernador del Estado, de diputados por el principio de mayoría relativa y de integrantes de ayuntamiento, se realizará ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal, del 24 al 30 de septiembre del año previo a la elección.

Una vez hecha la comunicación referida y dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores al vencimiento del plazo señalado en el párrafo anterior, el Instituto Estatal deberá emitir la constancia respectiva para que el ciudadano tenga la calidad de aspirante, o en su defecto, requerir al ciudadano para que dentro del término de setenta y dos horas subsane las omisiones o inconsistencias que presente su solicitud. Transcurrido este término, dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores el Instituto Estatal deberá resolver en definitiva, entregando la constancia o negándola.

Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, cuyo objeto social será realizar los actos necesarios para obtener el registro y la participación político-electoral en el proceso constitucional determinado, así como el cumplir con las obligaciones inherentes, establecidas en las leyes, tanto en materia de candidaturas independientes como en cuanto a la administración, fiscalización y transparencia de los recursos públicos y privados. La asociación civil deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto Estatal publicará a más tardar el cinco de agosto del año previo a la elección, 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 legalmente 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.

²¹ Capítulo III

De la obtención del apoyo ciudadano

Sección Primera

Del apoyo ciudadano

Artículo 298. A partir del inicio de las precampañas, los aspirantes podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano en los procesos electorales, se sujetarán a los siguientes plazos, según corresponda:

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

II. Los aspirantes a candidato independiente para el cargo de diputados por el principio de mayoría relativa, contarán con treinta días, y

III. Los aspirantes a candidatos independientes para la integración de ayuntamiento, contarán con cuarenta y cinco días.

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

Por último, se llevará a cabo la etapa de registro de candidatos independientes, en la que se establece que los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas independientes en el año de la elección, serán los mismos que se señalan en la presente Ley para Gobernador, diputados y los integrantes de ayuntamientos, esto es -conforme a lo que establece el artículo 188 de la Ley impugnada- a) para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 4 al 10 de abril del año de la elección, por los consejos distritales correspondientes; b) para Gobernador del Estado, del 18 al 24 de febrero del año de la elección, por el Consejo General, y c) para ayuntamientos, del 20 al 26 de marzo del año de la elección, por los consejos municipales electorales correspondientes.

En esta etapa, los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán presentar su solicitud por escrito que deberá contener diversos requisitos; recibida una solicitud de registro de candidatura independiente por el presidente o secretario del consejo que corresponda, se verificará dentro de los tres días siguientes que se cumplió con todos los requisitos señalados en el párrafo anterior, con excepción de lo relativo al apoyo ciudadano. Si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al solicitante o a su representante, para que dentro de las 48 horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos, siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos que señala esta Ley; si no se subsanan los requisitos omitidos o se advierte que la solicitud se realizó en forma extemporánea, se tendrá por no presentada.

Una vez que se cumplan los demás requisitos establecidos en esta Ley, el Consejo General procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores y no surtan las hipótesis para no ser computadas.

Dentro de los nueve días siguientes al en que venzan los plazos, los consejos General, distritales y municipales, deberán celebrar la sesión de registro de candidaturas, tomando las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer los nombres de los candidatos o fórmulas registradas y de aquéllos que no cumplieron con los requisitos.²²

²² Sección Tercera

Del registro de candidatos independientes

Artículo 309. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes en las elecciones locales a gobernador, diputados y ayuntamientos deberán satisfacer, además de los requisitos señalados por la Constitución del Estado, los señalados en el artículo 11 de esta Ley.

Artículo 310. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas independientes en el año de la elección, serán los mismos que se señalan en la presente Ley para Gobernador, diputados y los integrantes de ayuntamientos.

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

Artículo 311. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

I. Presentar su solicitud por escrito;

II. La solicitud de registro deberá contener:

a) Apellido paterno, apellido materno, nombre completo y firma o, en su caso, huella dactilar del solicitante;

b) Lugar y fecha de nacimiento del solicitante;

c) Domicilio del solicitante y tiempo de residencia en el mismo;

d) Ocupación del solicitante;

e) Clave de la credencial para votar del solicitante;

f) Cargo para el que se pretenda postular el solicitante;

g) Designación del representante legal y domicilio para oír y recibir notificaciones, y la persona autorizada para ello, y

h) Designación de la persona encargada del manejo de los recursos financieros y de la rendición de informes correspondientes, en los términos del último párrafo del artículo 297 de esta Ley;

III. La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:

a) Formato en el que manifieste su voluntad de ser candidato independiente, a que se refiere esta Ley;

b) Copia certificada del acta de nacimiento;

c) Copia del anverso y reverso de la credencial para votar vigente y constancia de inscripción en el padrón electoral;

d) La constancia que acredite el tiempo de residencia del candidato, expedida por autoridad municipal competente, misma que tendrá valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario;

e) La plataforma electoral que contenga las principales propuestas que el candidato independiente sostendrá en la campaña electoral;

f) Los datos de identificación de la cuenta bancaria aperturada para el manejo de los recursos de la candidatura independiente, en los términos de esta Ley;

g) La constancia de entrega de los informes de gastos y egresos de los actos tendientes a obtener el apoyo ciudadano;

h) La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de esta Ley;

i) Copia simple del anverso y reverso de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que hayan manifestado el apoyo a su candidatura;

j) Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

1. No aceptar recursos de procedencia ilícita para campañas y actos para obtener el apoyo ciudadano;

2. No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en la Ley General y esta Ley, y

3. No tener ningún otro impedimento de tipo legal para contender como candidato independiente;

De las consideraciones previamente desarrolladas se desprende, en lo que ahora interesa destacar, que la etapa de obtención del respaldo ciudadano es una más de las que se siguen en el proceso de selección de candidatos independientes, y se lleva a cabo antes de que proceda el registro de estos.

Por tanto, es claro que debe quedar sujeta a una temporalidad determinada, no sólo para hacerla congruente con las otras que se desarrollan dentro del proceso comicial general del Estado, sino para permitir la eficacia de la etapa posterior, que no podría llevarse a cabo si antes no se ha cumplido con ella.

Al respecto, es importante destacar que, en los términos antes desarrollados, los plazos se ajustan a la temporalidad que la propia Ley prevé para el desarrollo del proceso en el que se contienen, por lo que su duración resulta congruente con lo establecido al respecto en éste, y no podría aumentarse indiscriminadamente, pues entonces desestabilizaría el diseño normativo comicial de la entidad que, se insiste, está formado por una sucesión de etapas continuas y concatenadas.

En efecto, la duración del periodo en el que se persiga la obtención del respaldo ciudadano por parte de quienes aspiren a ser candidatos independientes no podría incrementarse sin medida pues, si así fuera, entonces afectaría al resto de las etapas determinadas por el Legislador estatal, que dependen de ella, y esto haría nugatorio el ejercicio del derecho previsto en el artículo 35, fracción II, de la Ley Fundamental.

Así las cosas, resulta infundado el concepto de invalidez analizado, pues los plazos previstos en la normativa estatal en relación con la obtención del respaldo ciudadano son razonables, en tanto que posibilitan el ejercicio del derecho con el que cuentan los ciudadanos de Guanajuato para aspirar a ser registrados como candidatos independientes, pues se ajustan al modelo que, en relación con esta figura, ha sido establecido por el Congreso local y, consecuentemente, resulta idóneo y razonable para garantizar el derecho constitucional de votar y ser votado con este carácter.

Por lo tanto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 298 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

DÉCIMO QUINTO. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (porcentajes de firmas para el respaldo ciudadano establecido en el 3% es excesivo). En este considerando se analizará el artículo 300 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

IV. Escrito en el que manifieste su conformidad para que todos los ingresos y egresos de la cuenta bancaria aperturada sean fiscalizados, en cualquier momento, por el Instituto Nacional.

Recibida una solicitud de registro de candidatura independiente por el presidente o secretario del consejo que corresponda, se verificará dentro de los tres días siguientes que se cumplió con todos los requisitos señalados en el párrafo anterior, con excepción de lo relativo al apoyo ciudadano.

Artículo 312. Si de la verificación realizada se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al solicitante o a su representante, para que dentro de las 48 horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos, siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos que señala esta Ley.

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

Artículo 313. Una vez que se cumplan los demás requisitos establecidos en esta Ley, el Consejo General procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores.

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

I. Nombres con datos falsos o erróneos;

II. No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente;

III. En el caso de candidatos a Gobernador, los ciudadanos no tengan su domicilio en el estado;

IV. En el caso de candidatos a Diputado, los ciudadanos no tengan su domicilio en el distrito para el que se está postulando;

V. En el caso de candidatos a integrantes de ayuntamiento, los ciudadanos no tengan su domicilio en el municipio para el que se está postulando;

VI. Los ciudadanos hayan sido dados de baja de la lista nominal;

VII. En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante, sólo se computará una, y

VIII. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante al mismo cargo, sólo se computará la primera manifestación presentada.

Artículo 314. Si la solicitud no reúne el porcentaje requerido, para la elección de que se trate, se tendrá por no presentada.

Artículo 315. Ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo de elección popular en el Estado y simultáneamente para otro de la Federación, entidades federativas o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección estatal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro.

Los candidatos independientes que hayan sido registrados no podrán ser postulados como candidatos por un partido político o coalición en el mismo proceso electoral estatal.

Artículo 316. Dentro de los nueve días siguientes al en que venzan los plazos, los consejos General, distritales y municipales, deberán celebrar la sesión de registro de candidaturas, en los términos de la presente Ley.

Artículo 317. El Secretario del Consejo General y los presidentes de los consejos municipales o distritales, según corresponda, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer los nombres de los candidatos o fórmulas registradas y de aquéllos que no cumplieron con los requisitos.

Artículo 318. Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.

Artículo 319. Tratándose de la fórmula de diputados por el principio de mayoría relativa, le será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario.

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

“Artículo 300. Para la candidatura de Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores con corte al 31 de julio del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos veinticuatro municipios, que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

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

Para la planilla de integración de ayuntamiento, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión, con corte al 31 de julio del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.”

El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 2, de la acción de inconstitucionalidad 48/2014 y el Partido de la Revolución Democrática en su concepto de invalidez séptimo, inciso A, numeral 2, de la acción de inconstitucionalidad 57/2014, argumentan esencialmente lo siguiente:

- Consideran que los porcentajes de firmas para el respaldo ciudadano establecido en el 3% para todas las elecciones, resulta excesivo y desproporcional; además de que no es conforme para asegurar la representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes en los procesos comiciales.
- Al respecto precisa que si bien se concede al legislador un amplio margen de delegación para legislar sobre la materia, lo cierto es que no puede actuar libremente y en contravención a los derechos tutelados por la Constitución General de la República.
- De ahí que el legislador guanajuatense se excede en sus atribuciones, al exigir un porcentaje equivalente al 3% de apoyos ciudadanos para las candidaturas independientes en todos los cargos de elección popular local, ya que el mismo resulta desproporcional, por cuanto hace al porcentaje de respaldo ciudadano que se requiere para quien aspire a contender a una candidatura independiente para el cargo de Gobernador, frente a quienes aspiren a contender a los cargos de Diputados y Ayuntamientos, pues estos últimos sólo deben obtener el correspondiente respaldo ciudadano que resulte a fin a su demarcación territorial.
- Finalmente, concluyen que dicha reglamentación no cumple con parámetros razonables, y con el fin perseguido en la Norma Fundamental, de garantizar y proteger la tutela del núcleo duro de la prerrogativa ciudadana cuya vulneración se aduce, que no es otra cosa que la posibilidad fáctica y jurídica de poder ser votado, al ser ésta la finalidad última de la obtención del registro.

Son **infundados** los anteriores argumentos, en atención a las consideraciones siguientes:

De la disposición impugnada antes reproducida se desprende, en lo que aquí interesa, que los ciudadanos de Guanajuato tienen derecho a solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos, siempre y cuando en la cédula de registro respectiva se contenga, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores con corte al treinta y uno de julio del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos veinticuatro municipios, que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas, ya sea que se trate de la candidatura de Gobernador, pues por lo que hace a las fórmulas de diputados de mayoría relativa, o bien, de la planilla de ayuntamiento se exige el mismo porcentaje pero en relación a la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1.5% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores.

Al respecto, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, establece:

"Art. 35.- Son derechos del ciudadano:

[...]

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

[...]."

Del precepto transcrito se desprende que entre los derechos que la Constitución Federal concede al ciudadano mexicano se encuentra el derecho fundamental, de carácter político-electoral, de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales, teniendo las calidades que establezca la ley, así como el de solicitar ante la autoridad electoral el registro como candidato a cualquiera de dichos cargos, de manera independiente a los partidos políticos; ello, siempre y cuando el ciudadano que solicite el registro cumpla con los **requisitos, condiciones y términos que determine la legislación**. Asimismo, se desprende que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde también a los partidos políticos.

Dicho precepto fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, a fin de incorporar en él la figura de las candidaturas independientes.

En este sentido, para la mejor comprensión del alcance y finalidad de la reforma señalada, conviene aludir al proceso legislativo del que emanó, en particular, los dictámenes emitidos por las Cámaras de origen y revisora que, en lo que aquí interesa, se transcriben a continuación:

Proceso legislativo:

DICTAMEN/ORIGEN

SENADORES

DICTAMEN

México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011.

Gaceta No. 255

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE REFORMA DEL ESTADO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA

I. ANTECEDENTES

(...)

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

(...)

III. CONTENIDO GENERAL

(...)

La participación ciudadana está en el centro de las propuestas que ahora se someten a consideración de los senadores. Para la formulación de las propuestas de reforma contenidas en el proyecto de decreto, los grupos de trabajo analizaron las contenidas en las iniciativas, las que en diferentes foros han expresado organizaciones de la sociedad civil, especialistas e interesados en el tema y, a través del derecho comparado, las normas constitucionales y experiencias que en otras naciones democráticas se han vivido en estas mismas materias.

Se trata de abrir nuevos cauces a la participación directa de la ciudadanía, a través de fórmulas y procedimientos que estimulen el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales, sin por ello debilitar el sistema electoral que en México se ha construido a lo largo de más de tres décadas. Las críticas al sistema de partidos deben mover a reflexión y cambios, pero sin demoler lo que entre todos hemos construido. Los partidos políticos son y deben seguir siendo columna vertebral del sistema electoral, su existencia y fortalecimiento constantes son requisito y condición indispensable para la consolidación y expansión del sistema democrático.

No hay democracia sostenible sin partidos políticos fuertes, vinculados a la sociedad, con prácticas internas democráticas y con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Los partidos políticos deben seguir siendo el medio principal para el agrupamiento de la diversidad de ideas y proyectos que se presenta en una sociedad plural como la nuestra; a ellos corresponde la tarea de aglutinar y organizar, bajo principios y reglas democráticas, a quienes se identifican con sus visiones y propuestas, para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular. Para que los partidos políticos cumplan con las funciones y propósitos que la Carta Magna les señala, no basta la competencia entre ellos, ni la vigilancia de las autoridades electorales. Es necesario que los propios ciudadanos cuenten con la posibilidad de exigir a los partidos democracia interna, transparencia y rendición de cuentas, y que esa exigencia cuente con el medio idóneo para, en su caso, competir con ellos sin necesidad de pasar por sus filas o acudir a su registro legal.

Las candidaturas independientes, no partidistas, han sido implantadas en muchas naciones democráticas, México ha sido hasta ahora una de las excepciones, aunque el tema ha sido ampliamente abordado desde los más diversos enfoques y con diferentes objetivos. El que estas comisiones unidas recuperan y hacen suyo es el que postula que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, es decir a la postulación como candidato a un cargo de elección popular, debe ser uno de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución reconozca, para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos.

(...)

IV. CONSIDERACIONES

(...)

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

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

Es bien sabido y ha sido documentado con suficiencia por muy diversos autores, que desde finales de los años 40 del siglo pasado, el sistema electoral mexicano hizo de los partidos políticos su punto de referencia al otorgarles el derecho exclusivo de postular candidatos a cargos de elección popular. La reforma política de 1977-1978 amplió el espectro de opciones partidistas, al otorgar registro legal a varias opciones que habían sido privadas, por circunstancias diversas, del derecho a participar en procesos electorales (los Partidos Comunista Mexicano; Demócrata Mexicano y Socialista de los Trabajadores). Posteriormente, otras organizaciones solicitaron y obtuvieron registro como partido político nacional, mientras que a nivel local se crearon partido de ese ámbito.

Sin embargo, pese a que las normas legales buscaron favorecer la creación y registro de nuevas opciones partidistas, con una definida orientación a favor de un sistema pluripartidista, la mayoría de las que obtuvieron registro no lograron consolidar su presencia entre la ciudadanía y terminaron por perder el registro legal. En el ámbito local se ha registrado un fenómeno semejante; hoy en día son pocos los partidos locales que han logrado mantener presencia y registro local por más de dos elecciones consecutivas.

De 1977 a 2006, la ley mantuvo abierta la posibilidad de registro legal de nuevos partidos políticos cada tres años, iniciando el procedimiento en enero del año siguiente al de la elección federal inmediata anterior. En una primera etapa la fórmula del registro condicionado al resultado de las elecciones fue la más utilizada por las organizaciones solicitantes; esa fórmula fue eliminada en 1986 y luego, en 1991, se reintrodujo en la ley, hasta que en 1996 fue abrogada, subsistiendo solamente la figura del llamado “registro definitivo”, que se funda en la comprobación de requisitos cuantitativos.

Ante la evidencia de que el registro de nuevos partidos políticos nacionales cada tres años no había dejado un saldo positivo para el sistema en su conjunto, el Congreso de la Unión resolvió, en 2007, que el procedimiento para registro de nuevos partidos tuviese lugar cada seis años, y que ello ocurriese después del año de la elección presidencial.

Por efecto del marco legal, por la evolución del sistema de partidos y de las preferencias ciudadanas, en los hechos se ha venido configurando un modelo de competencia de corte tripartidista, situación que teniendo ventajas indudables -como la de evitar la fragmentación excesiva de los órganos colegiados de la representación nacional, o de los ayuntamientos municipales- ha conducido también a una limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía.

Lo anterior se acompaña de un evidente deterioro de la valoración social de los partidos políticos; aunque las causas de esa situación son múltiples, cabe reconocer que entre ellas se encuentra el alejamiento de los partidos de la sociedad, que los percibe como organizaciones cerradas, sujetas al control de sus grupos dirigentes que deciden sus asuntos sin consulta a la ciudadanía. Pese a los cambios legales para propiciar la democracia interna y la apertura de los partidos a la participación de la ciudadanía en sus procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cierto es que en la percepción social son los partidos y sus grupos dirigentes lo que deciden en esa materia, generando un círculo de desconfianza entre ellos y los ciudadanos, que se ha ensanchado de manera creciente.

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

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

No escapa a quienes integramos las comisiones unidas que ese cambio representaría un viraje radical en la configuración que a lo largo de más de medio siglo ha tenido nuestro sistema electoral. Supone un nuevo diseño normativo y práctico que haga posible la existencia de candidatos independientes (no partidistas) sin tirar por la borda el entramado

de obligaciones y derechos que nuestra Constitución y las leyes electorales disponen para los partidos políticos. En pocas palabras, la posible incorporación a nuestro sistema electoral de la posibilidad de candidatos independientes debe hacerse en armonía con lo que hemos construido a lo largo de más de tres décadas.

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

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

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

Como señalamos antes, de aprobar el órgano Reformador de la Constitución esta propuesta será necesario realizar adecuaciones de fondo, de gran calado y complejidad, en las leyes electorales, tanto federales como locales. Tales adecuaciones deberán ser materia de una reforma electoral a realizar tan pronto concluya el proceso de reforma constitucional que implican el presente dictamen y el proyecto de decreto que contiene. Lo ideal sería que la reforma quedase completada en tiempo y forma para ser aplicada en las elecciones federales de 2012, pero no escapa a nuestra comprensión lo limitado del tiempo disponible para ello, en función de la norma del artículo 105 de la propia Carta Magna, que hace obligatoria la entrada de vigor de reformas electorales fundamentales, al menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en que vayan a ser aplicadas.

En todo caso, quienes integramos las comisiones unidas que suscriben el presente dictamen, dejamos establecidas algunos lineamientos fundamentales para la reglamentación en la ley secundaria de las "candidaturas independientes".

Deberán establecerse requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan registro bajo esa nueva modalidad.

Respecto a lo cuantitativo, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a registro como candidato independiente deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden registro; a esos requisitos deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano, pues no sería adecuado que, para poner el ejemplo más importante, quien pretenda ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de la República, presente firmas de respaldo que se concentran de manera evidente en unas cuantas entidades federativas, o en una sola.

Corresponderá al Congreso de la Unión, con base en el estudio de experiencias comparadas y de nuestra propia realidad, determinar los derechos y prerrogativas a las que, de ser el caso, tendrán derecho los candidatos independientes. Al respecto, el sistema de financiamiento público sujeto a reembolso que se presenta en un buen número de sistemas que admiten esta figura, resulta de especial atención. Habrá que prever lo necesario para, en su caso, permitir el acceso de candidatos independientes a los tiempos de Estado, considerando las bases establecidas en el artículo 41 constitucional.

La ley deberá también dotar a las autoridades electorales, administrativa y jurisdiccional, de las normas aplicables a las actividades de campaña de los candidatos independientes, su aparición en la boleta electoral y el cumplimiento riguroso de sus obligaciones, en especial en lo relativo a transparencia de su financiamiento y gasto y a la debida rendición de cuentas. En la ley en la materia, deberán establecerse los mecanismos de acceso a la justicia electoral por parte de los candidatos independientes.

Se trata de una tarea legislativa de enorme complejidad para la que será necesario allegarse las experiencias de otras naciones y el apoyo de expertos nacionales e internacionales. Sin desconocer la magnitud de la reforma secundaria, estas comisiones unidas consideran que la propuesta de introducir a nuestro sistema electoral las llamadas candidaturas independientes es un paso adelante, un enorme avance, en la ruta democratizadora y participativa que desde hace varias décadas emprendieron la sociedad, los partidos y el Estado mexicano.

Todo cambio tiene aparejados nuevos retos, dilemas por resolver y resistencias por vencer; este que ahora proponemos emprender es de aquellos que marcan nuevas rutas y reclaman nuevos puertos de llegada. De lo que no tenemos duda es que las candidaturas independientes serán un acicate para que los partidos políticos retomen el camino de un mayor y permanente contacto con la sociedad y los ciudadanos, para que abran sus puertas a la participación amplia y efectiva de sus propios afiliados, de sus simpatizantes y de todos los que están interesados en participar en ellos.

En la idea y visión de estas comisiones unidas, las candidaturas independientes no son una fórmula contra los partidos, sino una vía alternativa de participación de los ciudadanos que, más temprano que tarde, habrá de contribuir a tener partidos mejor valorados, mejor apreciados, por la sociedad. Todo ello en el marco de una democracia más sólida, más fuerte y estable.

(...)

Proceso legislativo:

DICTAMEN/REVISORA

México, D.F. martes 25 de octubre de 2011.

(...)

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE GOBERNACIÓN, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SOBRE LA MINUTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA

...

III. CONSIDERACIONES DE ESTA COMISIÓN.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, después de hacer un análisis exhaustivo a la miscelánea constitucional contenida en la Minuta del Senado de la República; de la Opinión de la Comisión de Participación Ciudadana; y aportaciones surgidas en el seno del Foro denominado; "La Reforma Política, Cambio Estructural de la Vida Social en México", llevado a cabo en las Ciudades de; México, Distrito Federal; Mérida,

Yucatán; Durango, Durango; y Guadalajara, Jalisco; así como de las aportaciones de los Congresos Locales detallados en el capítulo de antecedentes, han considerado emitir Dictamen en Sentido Positivo con modificaciones sustanciales que dan coherencia al contenido de la Minuta y la robustecen.

La Minuta materia de este dictamen, aborda once temas:

(...)

b).- CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 35 FRACCIÓN II, 116 FRACCIÓN IV INCISO E.

En la Constitución, reside la garantía a la soberanía popular, como poder del pueblo para autodeterminarse y expresar en todo momento su incontrovertible voluntad, proteger tal derecho supone regularlo o normarlo con el objeto de que la voluntad popular no sea suplantada, esta es la filosofía con la que las Comisiones Unidas adoptan la figura de las Candidaturas Independientes.

México vive hoy su propia transición democrática, podríamos afirmar que inició con un proceso de liberalización política a partir de la década de los 70', que luego transformó en una verdadera democratización al final del siguiente decenio y durante los 90'.

La democracia es un anhelo de las sociedades civilizadas, por ello, no basta transitar hacia ella sino hay que consolidarla y conservarla; en este sentido, resulta prudente hacer mención a la definición de Norberto Bobbio: "La democracia es una forma de gobierno en que existe el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy elevado de ciudadanos; en la que además existen reglas procesales que permiten tal participación y la toma de decisiones (como la regla de la mayoría), y, por último, en la que existen las condiciones para que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir se planteen alternativas reales y estén efectivamente en posibilidad de seleccionar entre una u otra".

En este contexto, estas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación tienen la ineludible convicción de que a través de esta reforma constitucional se consolidará un gran pacto dentro del proceso de transición democrática, sin pretender despojar a la Constitución de su carácter esencialmente normativo.

Por supuesto que este pacto tiene la imperiosa necesidad de generar consensos amplios en torno al nuevo orden político, pues sin ellos, el proceso de transición no habrá de sobrevivir ni funcionar.

En suma, la reforma constitucional propuesta en torno a las candidaturas independientes, debe ser vista como parte de una estrategia, no solo para la instauración de la democracia participativa, sino también, de su consolidación y estabilidad que requiere la adhesión consiente de los actores políticos más significativos y de los más amplios sectores de la sociedad al nuevo orden político constitucional.

En el ámbito internacional, los derechos políticos son considerados por su relevancia derechos humanos y las candidaturas no son la excepción, así lo establece el Pacto de San José, en su artículo 23, en el capítulo Sobre Derechos Políticos, que a la letra dice:

"Artículo 23. Derechos Políticos

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

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

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

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

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

En lo particular, estas Comisiones advierten del texto antes transcrito, que el ejercicio de los derechos políticos no se encuentra supeditado a requisitos de afiliación política o pertenencia a alguna agrupación, por ello, ésta reforma observa en estricto sentido la norma internacional como fuente del derecho mexicano.

Es evidente, que la fuerza jurídica de los instrumentos internacionales frente al derecho interno, constituyen obligaciones asumidas por México frente a la comunidad internacional, es por ello, que por congruencia y coherencia entre la legislación nacional y los instrumentos internacionales se hace necesaria la reforma constitucional en estudio.

(...)”.

Como se desprende de la anterior transcripción, el objeto de la reforma, en cuanto hace a las candidaturas independientes, consistió fundamentalmente en incorporar este derecho fundamental a la Carta Magna, por considerarse, entre otras cosas, que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, es decir a la postulación como candidato a un cargo de elección popular, debe ser uno de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución reconozca, en congruencia con lo dispuesto por los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, **para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos.**

Asimismo, se enfatizó en los citados dictámenes, en lo que aquí interesa, que:

- Las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos.
- Los partidos políticos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.
- La solución no está en preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas, de forma tal que los candidatos independientes no sean caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.
- Se propuso introducir en nuestra Constitución, en los artículos 35 y 116, la base normativa para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales.
- Para la reglamentación en la ley secundaria de las “candidaturas independientes”, deben atenderse ciertos lineamientos fundamentales, entre los que se indican:
 - o Deberán establecerse requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan registro bajo esa nueva modalidad.
 - o Respecto a lo cuantitativo, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a registro como candidato independiente deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden registro; a esos requisitos deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano, pues no sería adecuado que, para poner el ejemplo más importante, quien pretenda ser registrado como candidato independiente a la Presidencia de la República, presente firmas de respaldo que se concentran de manera evidente en unas cuantas entidades federativas, o en una sola.

En resumen, y como lo sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2012, en sesión del veintisiete de noviembre de dos mil doce, la reforma constitucional antes reseñada confirma la circunstancia de que los Poderes legislativos federal y estatales gozan de un amplio margen de configuración legal para regular las cuestiones inherentes a las candidaturas independientes, principio éste que en lo fundamental se mantuvo en la reforma constitucional realizada en materia electoral, mediante Decreto de reformas a la Carta Magna de diez de febrero de dos mil catorce, en el que no se modificó lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, constitucional.

Para el caso concreto, se destaca que conforme a los antecedentes legislativos analizados, para la reglamentación en la ley secundaria de las candidaturas independientes, el legislador debe atender ciertos lineamientos fundamentales, como lo es el establecimiento de requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan obtener un registro como candidatos independientes.

En este sentido, sobresale la intención del Constituyente Permanente en el sentido de que, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a obtener registro como candidato independiente comprueben, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden registro, en la inteligencia de que la regulación del respaldo ciudadano debe implicar una adecuada distribución territorial, a fin de evitar concentraciones indebidas del mismo, en determinada región o regiones.

En este contexto, tomando en cuenta la libertad de configuración de que gozan las entidades federativas para regular las candidaturas independientes, conforme a las bases constitucionales, así como la circunstancia de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece un porcentaje específico al que deban ajustarse las entidades federativas, en relación con el respaldo con el que deberán contar los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes, es dable concluir que tal cuestión se encuentra comprendida dentro de las materias respecto de las cuales existe un amplio margen de libertad de configuración para determinarlo.

En otras palabras, la Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano impartido a los candidatos, para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo, cifrándose desde luego a las bases y lineamientos constitucionales.

Esa permisón que el Constituyente Permanente otorgó al legislador secundario para regular las candidaturas independientes, se deduce de la circunstancia de que los artículos 35, fracción II, 41 y 116, de la Constitución Federal²³, así como el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución

²³ "Artículo 41...

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

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

[...]

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

[...]"

"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. 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 certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

(...)

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

(...)"

"Artículo segundo transitorio.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se precisaron los lineamientos elementales, a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, sin profundizar en ningún sentido, respecto de los valores porcentuales del número de electores que debían reunir, para demostrar contar con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, que les permitiera participar con una mínima y eficiente competitividad frente a los demás partidos políticos.

Establecido lo anterior, por lo que hace al porcentaje de firmas exigidas como apoyo ciudadano, equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda, así como el uno punto cinco por ciento de cuando por lo menos veinticuatro municipios o de por lo menos la mitad de las secciones electorales, establecidos en el artículo que en esta vía se combate, este Tribunal Pleno considera que dicho requisito constituye un instrumento que se ajusta a los lineamientos fundamentales expuestos con antelación, los cuales –se reitera– deben ser tomados en consideración por el legislador al regular las candidaturas independientes, y de ahí que contrariamente a lo sostenido por el partido político accionante, el requisito combatido no es violatorio del derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues resulta evidente que el referido requisito persigue un fin constitucionalmente válido, como lo es garantizar que quienes aspiran a contender para un cargo de elección popular como candidatos independientes de los partidos políticos, cuenten con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo de elección popular por el que pretenden registro, al establecer que el derecho de los ciudadanos de solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos se sujetará, entre otros, al requisito consistente en que la obtención del apoyo ciudadano será en todos los casos del tres por ciento, en este caso, de la lista nominal de electores, así como el uno punto cinco por ciento de cuando por lo menos veinticuatro municipios o de por lo menos la mitad de las secciones electorales, esto es, se exige el tres por ciento y el uno punto cinco por ciento con referencia a un cientos por ciento que conforma el total de ciudadanos inscritos en la referida lista nominal (y de ahí que pueda considerarse, en principio, como un número mínimo y, como tal, constitucionalmente válido)

Máxime si se considera que en el caso el accionante se limita a realizar afirmaciones genéricas en el sentido de que el porcentaje de tres por ciento requerido es “*excesivo y desproporcional y no asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de dichos candidatos en los procesos comiciales*”, pero sin aportar elementos o parámetros objetivos y concretos con base en los cuales se pudiera arribar a una conclusión distinta.

Además, dicha previsión se justifica en la idea de que a través de las referidas manifestaciones de apoyo será posible acreditar con certeza que quien las recibe cuenta, cuando menos de manera preliminar, con el respaldo o simpatía de quien la emitió.

Esto porque, a fin de cuentas, la manifestación en cita representa una especie de aceptación, por parte de quien la otorga, de que el aspirante sea una opción más entre las que se elegirá a quien ocupará los distintos cargos de elección en el Estado.

Por tanto, el porcentaje al que aluden los preceptos combatidos se encuentra vinculado con el grado de representatividad que, en principio, y de manera presuncional, los acompañará en el proceso dentro del cual contiendan, en tanto que podría traducirse en la eventual obtención de votos a su favor, con lo que se justifica que, en su momento, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión, etc.) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

Establecido lo anterior, debe insistirse en que el porcentaje al que se refieren los artículos combatidos es exigido, de manera común, para poder ser registrado como candidato independiente a cualquiera de los cargos de elección popular del Estado, es decir, Gobernador, diputados o ayuntamientos.

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:
(...)

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:
(...)

d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta;

e) Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión;

g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil;

h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e

i) Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.

III. La ley general en materia de delitos electorales establecerá los tipos penales, sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

De esta forma, aun cuando el porcentaje sea el mismo, el número de apoyos requeridos variará, dependiendo de la cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón respectivo pues, de manera lógica, en aquellos sitios en donde haya un mayor número de individuos anotados en dicho documento se requerirá más apoyo, mientras que éste será menor en los sitios en donde haya menos; aunado a que se exige también que dentro de dicho tres por ciento se contemple un uno punto cinco por ciento de cuando por lo menos veinticuatro municipios o de por lo menos la mitad de las secciones electorales.

Así las cosas, aun cuando el artículo combatido señale un porcentaje único, un ciudadano que aspire a ser registrado como candidato independiente al cargo de Gobernador requerirá un número mayor número de manifestaciones de apoyo para conseguirlo, que quien pretenda que se le reconozca ese carácter para poder competir en las elecciones de legisladores y miembros de los ayuntamientos de la entidad.

Esto es así porque, evidentemente, quien quiera ser candidato independiente a ocupar el Ejecutivo del Estado debe obtener el porcentaje de respaldo indicado en todo el territorio del Estado, mientras que quienes aspiren a tener este carácter en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa tendrán que alcanzarlo en el distrito electoral uninominal en el que se llevará a cabo la elección, y los que pretendan participar en la contienda de autoridades municipales estarán obligados a conseguirlo en el territorio municipal.

Ahora bien, contrariamente a lo señalado por el accionante, la diferencia indicada en relación con el número de apoyos que, en cada caso, significa el porcentaje exigido por la norma se entiende proporcional, razonable y congruente con los fines perseguidos por la Constitución con el establecimiento de las candidaturas ciudadanas.

Esto es así pues, como se adelantó, el tres por ciento al que alude el precepto se relaciona con la demarcación que corresponda a la elección en la que pretenda participar el aspirante a candidato independiente y, en esta lógica, la variación en el número con el que éste se concrete estará directamente vinculada con el de ciudadanos inscritos en el padrón que puedan realizar la manifestación de apoyo correspondiente.

Por ello, si bien el porcentaje aludido representa la necesidad de obtener un número mayor de apoyos para ser registrado como candidato independiente a Gobernador, en relación con el requerido para los procesos comiciales de legisladores y municipales en el Estado, no debe perderse de vista que éste podrá construirse a partir de un universo de ciudadanos que, en este caso, es lógicamente mayor que en los otros supuestos aludidos.

Así, es claro que el aumento de apoyo aludido está directamente relacionado con el de número de sujetos entre los que podrá obtenerse y, en esta lógica, la previsión combatida no es contraria a los principios de proporcionalidad y razonabilidad a los que alude el accionante, y tampoco resulta incongruente con los fines que persigue la Ley Fundamental, como ya se estableció.

Por lo anterior –se reitera– resultan infundadas las afirmaciones del partido accionante en el sentido de que las disposiciones normativas que se impugnan no otorgan la igualdad de derechos y oportunidades a los candidatos independientes que pretendan postularse para un cargo de elección popular, porque estima es excesivo y desproporcional el porcentaje requerido por la ley que se ha analizado, el cual considera no asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de dichos candidatos en los procesos comiciales; pero sin exponer consideraciones ni aportar elementos o parámetros concretos tendentes a sustentarlas.

Antes bien, este Tribunal Pleno no advierte que el artículo 300 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato carezca de razonabilidad o incumpla con el fin perseguido por la Constitución Federal de garantizar y proteger la posibilidad fáctica y jurídica de poder ser votado, conforme al derecho fundamental reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, cuyo ejercicio –como ya se dijo– se encuentra condicionado al cumplimiento de los requisitos, condiciones y términos que, como en el caso, estableció el legislador ordinario con base en la libertad de configuración de que goza para ello, y así asegurar una representatividad básica de quienes apoyan una candidatura ciudadana, y de ahí que deban desestimarse los argumentos propuestos por el accionante.

DÉCIMO SEXTO. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (restricción del derecho a voz). En este considerando se analizará el artículo 307, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

SECCIÓN SEGUNDA

De los derechos y obligaciones de los aspirantes

Artículo 307. Son derechos de los aspirantes:

I. Solicitar a los órganos electorales, dependiendo del tipo de elección, su registro como aspirante;

II. Realizar actos para promover sus ideas y propuestas con el fin de obtener el apoyo ciudadano para el cargo al que desea aspirar;

III. Utilizar financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades, en términos de esta Ley;

IV. Nombrar a un representante para asistir a las sesiones de los consejos General, distritales y municipales, sin derecho a voz ni voto, y

V. Los demás establecidos por esta Ley.”

El Partido Movimiento Ciudadano, esencialmente argumenta que el anterior precepto es contrario al principio de igualdad en el proceso electoral, puesto que prohíbe a los representantes de los candidatos independientes ejercer su derecho de voz, por lo que limita la participación efectiva de los candidatos independientes, generando con ello un trato desigual frente a los partidos políticos.

Es infundado lo argumentado por el partido accionante, pues parte de la falsa premisa de que se restringe a candidatos independientes el tener voz en los consejos General, distritales y municipales; sin embargo, de la lectura del precepto impugnado se desprende que no regula derechos de los candidatos independientes sino que se dirige establece derechos de los **aspirantes** a candidato independiente, por lo que el precepto impugnado no puede restringir el derecho de aquéllos.

En efecto, contrario a lo que afirma el promovente el precepto impugnado establece **diversos derechos de los aspirantes a candidatos independientes** con el objeto de brindar una mayor protección y certeza respecto de la participación en el proceso electoral de los ciudadanos que pretendan ser parte de una contienda electoral para la elección de alguno de los puestos de elección popular; destacando que, dentro de dichos derechos, el legislador local estableció el de nombrar a un representante para asistir a las sesiones de los consejos General, distritales y municipales, sin derecho a voz ni voto.

Sin embargo, ésta última previsión tiene como lógica el que precisamente se trata de representantes de un aspirante a candidato independiente, de manera que su presencia en tales consejos tendrá como objeto el mantener informado de manera directa al respectivo aspirante de las decisiones y discusiones que se susciten en los temas que pudieran afectarles. Pero no podría pretenderse que tuvieran voz, dado que esto dificultaría de manera relevante la ágil dinámica con la que deben resolverse los diversos asuntos en dichos órganos electorales.

Por otra parte, debe destacarse que, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, en diversos preceptos establecen lo relativo al derecho de nombrar representantes ante los órganos del Instituto Estatal electoral, de los candidatos independientes y de los partidos políticos; los cuales son:

“Artículo 320. Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

I. Participar en la campaña electoral correspondiente y en la elección al cargo para el que hayan sido registrados;

II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales;

III. Obtener financiamiento público y privado, en los términos de esta Ley;

IV. Realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral en los términos de esta Ley;

V. Replicar y aclarar la información que generen los medios de comunicación, cuando consideren que se deforma su imagen o que se difundan hechos falsos o sin sustento alguno;

VI. Designar representantes ante los órganos del Instituto Estatal, en los términos dispuestos por esta Ley;

VII. Solicitar a los órganos electorales copia de la documentación electoral, a través de sus representantes acreditados, y

VIII. Las demás que les otorgue esta Ley, y demás ordenamientos aplicables.

Artículo 323. Los candidatos independientes, de conformidad con lo previsto por los reglamentos de sesiones de los consejos General, distritales y municipales, podrán designar representantes ante los órganos del Instituto Estatal, en los términos siguientes:

I. Los candidatos independientes a Gobernador del Estado, ante el Consejo General y la totalidad de los consejos locales y distritales;

II. Los candidatos independientes a diputados, ante el consejo distrital de la demarcación por la cual se quiera postular, y

III. Los candidatos independientes a miembros de ayuntamiento, ante el consejo municipal de la demarcación por la cual se quiera postular.

La acreditación de representantes ante los consejos General, distritales y municipales se realizará dentro de los treinta días posteriores al de la aprobación de su registro como aspirante a candidato independiente.

Si la designación no se realiza en el plazo previsto en el párrafo anterior perderá este derecho.

Artículo 110. Los Consejos Distritales Electorales se integrarán con un Consejero Presidente, un Secretario, dos consejeros electorales propietarios y un supernumerario, **y representantes de los partidos políticos con registro y de los candidatos independientes que participen en la elección.**

Artículo 115. Los partidos políticos con registro **y candidatos independientes tendrán derecho a acreditar a un representante ante los consejos distritales electorales.**

Por cada representante propietario habrá un suplente. Los partidos políticos y candidatos independientes podrán substituir en todo tiempo a sus representantes, dando el aviso correspondiente con oportunidad al presidente.

Artículo 116. Los miembros de los consejos distritales tendrán voz y voto, con excepción del secretario **y los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, quienes únicamente tendrán derecho a voz.**

Es aplicable a los consejeros electorales de los consejos distritales lo previsto en el párrafo segundo del artículo 82 de esta Ley.

Artículo 120. En el ámbito de su competencia, los consejos distritales electorales tienen las atribuciones siguientes:

...

VIII. Registrar a los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes que acrediten ante el propio órgano;

...”

Artículo 124. Los consejos municipales se integran con un presidente, un secretario, dos consejeros electorales propietarios y un supernumerario, **y representantes de los partidos políticos y candidatos independientes.**

Artículo 125. La designación del presidente, el secretario y los consejeros electorales, se hará conforme al procedimiento previsto para la integración de los Consejos Distritales Electorales.

Cada partido político con registro y candidato independiente que participen en la elección tendrán derecho a acreditar a un representante propietario y un suplente. Podrán sustituirlos en todo tiempo, dando el aviso correspondiente por escrito al presidente.

Los miembros de los consejos municipales electorales tendrán voz y voto, con excepción del secretario y los representantes de los partidos políticos, quienes únicamente tendrán derecho a voz.

Es aplicable a los consejeros electorales de los consejos municipales lo previsto en el párrafo segundo del artículo 82 de esta Ley.

Artículo 129. Los consejos municipales electorales tienen las siguientes atribuciones:

...

VIII. Registrar a los representantes que los partidos políticos y los candidatos independientes acrediten ante el propio órgano;

..."

Artículo 145. Los partidos políticos deberán acreditar a sus representantes ante los consejos electorales a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la sesión de instalación del consejo de que se trate.

En el caso de los candidatos independientes, estos acreditarán a sus representantes el día en que obtengan la calidad de aspirantes y posteriormente, de candidato.

Vencido este plazo, los partidos políticos y los candidatos independientes que no hayan acreditado a sus representantes no formarán parte del órgano electoral respectivo durante el proceso electoral."

De los que se advierte que los candidatos independientes a igual que los partidos políticos tienen derecho a designar representantes ante los órganos del Instituto Estatal y que éstos tendrán derecho a voz, pero no a voto; lo que hace evidente lo infundado del trato desigual que se aduce da el artículo impugnado entre candidatos y partidos políticos.

En efecto, de conformidad con lo establecido por el artículo 320, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, los candidatos independientes también tiene la posibilidad de nombrar representantes, y de acuerdo a este precepto el representante sí tiene voz, tal y como lo tienen los de los partidos políticos en atención al artículo 116 de la citada legislación.

Por lo tanto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 307, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

DÉCIMO SÉPTIMO. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (requisitos para el registro). En este considerando se analizara la constitucionalidad de los artículos 311, fracción III, incisos c), g) e i) y 308, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, que establecen:

Artículo 311. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

I. Presentar su solicitud por escrito;

II. La solicitud de registro deberá contener:

a) Apellido paterno, apellido materno, nombre completo y firma o, en su caso, huella dactilar del solicitante;

b) Lugar y fecha de nacimiento del solicitante;

c) Domicilio del solicitante y tiempo de residencia en el mismo;

d) Ocupación del solicitante;

e) Clave de la credencial para votar del solicitante;

f) Cargo para el que se pretenda postular el solicitante;

g) Designación del representante legal y domicilio para oír y recibir notificaciones, y la persona autorizada para ello, y

h) Designación de la persona encargada del manejo de los recursos financieros y de la rendición de informes correspondientes, en los términos del último párrafo del artículo 297 de esta Ley;

III. La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:

a) Formato en el que manifieste su voluntad de ser candidato independiente, a que se refiere esta Ley;

b) Copia certificada del acta de nacimiento;

c) Copia del anverso y reverso de la credencial para votar vigente y constancia de inscripción en el padrón electoral;

d) La constancia que acredite el tiempo de residencia del candidato, expedida por autoridad municipal competente, misma que tendrá valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario;

e) La plataforma electoral que contenga las principales propuestas que el candidato independiente sostendrá en la campaña electoral;

f) Los datos de identificación de la cuenta bancaria aperturada para el manejo de los recursos de la candidatura independiente, en los términos de esta Ley;

g) La constancia de entrega de los informes de gastos y egresos de los actos tendientes a obtener el apoyo ciudadano;

h) La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de esta Ley;

i) Copia simple del anverso y reverso de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que hayan manifestado el apoyo a su candidatura;

j) Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

1. No aceptar recursos de procedencia ilícita para campañas y actos para obtener el apoyo ciudadano;

2. No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en la Ley General y esta Ley, y

3. No tener ningún otro impedimento de tipo legal para contender como candidato independiente;

IV. Escrito en el que manifieste su conformidad para que todos los ingresos y egresos de la cuenta bancaria aperturada sean fiscalizados, en cualquier momento, por el Instituto Nacional.

Recibida una solicitud de registro de candidatura independiente por el presidente o secretario del consejo que corresponda, se verificará dentro de los tres días siguientes que se cumplió con todos los requisitos señalados en el párrafo anterior, con excepción de lo relativo al apoyo ciudadano.

Artículo 308. Son obligaciones y prohibiciones de los aspirantes:

I. Conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en la Constitución del Estado y en la presente Ley;

II. No aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendientes a obtener el apoyo ciudadano;

III. Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o en especie de cualquier persona física o moral;

IV. Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:

a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de las entidades federativas y de los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución del Estado y esta Ley;

b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;

d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

f) Organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos;

g) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;

h) Empresas mexicanas de carácter mercantil;

i) Las personas morales, y

j) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero;

V. Abstenerse de realizar por sí o por interpósita persona, actos de presión o coacción para obtener el apoyo ciudadano;

VI. Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que denigre a otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;

VII. Rendir el informe de ingresos y egresos, y presentar la respectiva constancia de cumplimiento;

VIII. Respetar los topes de gastos fijados para obtener el apoyo ciudadano, en los términos que establece la presente Ley;

IX. Insertar en su propaganda la leyenda «aspirante a Candidato Independiente», y

X. Las demás establecidas por esta Ley.

En esencia el Partido Movimiento Ciudadano y el Partido de la Revolución Democrática, en sus conceptos de invalidez octavo y séptimo, respectivamente reclaman lo siguiente:

- Que los requisitos referentes a las candidaturas independientes no guardan proporcionalidad y razonabilidad con los requisitos constitucionales establecidos para acceder a un cargo de elección popular.
- Que la constancia de inscripción al padrón electoral, la constancia de entrega de informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano, y la copia simple por ambos lados de la credencial para votar, no constituyen pruebas aptas para obtener un fin legítimo.
- Que la exigibilidad de la constancia de haber entregado los informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano, es un requisito excesivo y desproporcionado, toda vez que eso es facultad de la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.
- De igual forma, aducen que la presentación de copia simple del anverso y reverso de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que hayan manifestado el apoyo al candidato para la obtención de registro, resultan requisitos desproporcionados e irracionales, puesto que en la cédula de respaldo ciudadano se establece dicha información, la cual en todo caso puede ser verificada y corroborada por la autoridad electoral, realizando un cotejo con la lista nominal, información que se encuentra en resguardo del Instituto Nacional Electoral.

En principio de señalarse que, el artículo 116, Base IV, de la Constitución Federal prevé que, conforme a las bases establecidas en ella y las leyes generales en la materia, la legislación electoral de las entidades federativas deben garantizar, entre otros aspectos, que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y a acceder a la radio y televisión, en términos de la legislación correspondiente²⁴, además de que se establezcan las bases y requisitos para que los ciudadanos soliciten su registro como candidatos independientes a cualquier cargo de elección popular dentro de los comicios locales²⁵.

Por tanto, se reitera, por disposición expresa de la Constitución General de la República, los estados se encuentran facultados para legislar en torno a las candidaturas independientes, cuando menos, respecto de los tópicos antes referidos, y en esta tarea gozan de una importante libertad configurativa.

A lo anterior debe agregarse que este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que los requisitos que deben satisfacer las personas que pretenden acceder a los cargos de elección popular de los estados, concretamente, el de legislador, constituye un aspecto que está dentro del ámbito de libertad de configuración de los congresos locales y, por tanto, es válido que las constituciones y leyes estatales establezcan requisitos variados y diferentes.

Las consideraciones anteriores se corroboran con el criterio desarrollado en la jurisprudencia que se transcribe a continuación:

CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS. *Los artículos 30, apartado A), 32, párrafo segundo, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones de los Estados tratándose de la elección de gobernadores, miembros de las Legislaturas Locales e integrantes de los Ayuntamientos, por virtud del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Norma Fundamental. Así, para ocupar el cargo de gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local (artículo 116, fracción I), mientras que, tratándose de los miembros de las Legislaturas Locales e integrantes de los Ayuntamientos, la libertad de configuración normativa de los legisladores locales es mayor, en la medida en que la Constitución General de la República sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, mas no los requisitos y calidades que deben cubrir. Por tanto, los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en los Estados de la República, tales como diputados o miembros de los Ayuntamientos, constituyen un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales y, en ese sentido, es válido que las Constituciones y leyes de los Estados establezcan requisitos variados y diferentes.*²⁶

²⁴ **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:

...

k) 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;

²⁵ **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:

...

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución...

²⁶ Tesis 5/2013, Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, febrero de dos mil trece, página 196, número de registro: 2,002,717.

Por lo anterior, son infundados los argumentos aducidos por el partido accionante, en virtud de que la exigencia de que el aspirante a una candidatura independiente demuestre ser ciudadano mexicano **en pleno ejercicio de sus derechos políticos**, mediante la correspondiente acta de nacimiento, credencial para votar vigente, y la constancia de inscripción en el padrón electoral, constituyen los documentos idóneos para acreditar los requisitos básicos de elegibilidad que se requieren para ocupar un cargo de elección popular, consistentes en la nacionalidad mexicana y la titularidad plena de la prerrogativa ciudadana para poder ser votado, por lo que no hay la pretendida sobreregulación que se alega, sino más bien una congruente necesidad de acreditar esas dos condiciones básicas para disfrutar del sufragio pasivo.

En relación con lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 3²⁷, de la Constitución Federal establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos establecidos en la Norma Fundamental y las leyes aplicables, para los procesos federales y locales, lo relativo al padrón y lista de electores, función que podrá ser delegada a los órganos públicos locales electorales, conforme a lo establecido en el apartado C del dispositivo jurídico referido²⁸.

Asimismo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales reitera que, para los procesos electorales federales y locales, el Instituto Nacional Electoral tendrá facultades relacionadas con la lista de electores²⁹, concretamente, se encargará de formarla y administrarla³⁰, y precisa que en el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de esta Ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero y que el Padrón Electoral del Registro Federal de Electores se formará, mediante las acciones siguientes: a) La aplicación de la técnica censal total o parcial; b) La inscripción directa y personal de los ciudadanos, y c) **La incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos**.³¹

²⁷ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

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

a) Para los procesos electorales federales y locales:

...
3. El padrón y la lista de electores;...

²⁸ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

...
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 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:

...
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:

...
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...

²⁹ **Artículo 32.**

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

...
III. El padrón y la lista de electores;...

³⁰ **Artículo 133.**

1. El Instituto se encargará de formar y administrar el padrón electoral y la lista de electores...

³¹ **Artículo 128.**

1. En el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de esta Ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.

Artículo 129.

1. El Padrón Electoral del Registro Federal de Electores se formará, mediante las acciones siguientes:

a) La aplicación de la técnica censal total o parcial;
b) La inscripción directa y personal de los ciudadanos, y
c) La incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos.

Por lo que, tampoco se considera un requisito excesivo e injustificado el que se prevea que a la solicitud de registro deberá acompañarse la constancia de inscripción en el padrón electoral; toda vez que, es congruente con los fines que persigue dado que es un elemento más para asegurarse que se encuentra efectivamente inscrito en dicho padrón y en pleno ejercicio de sus derechos político electorales, en consonancia con lo que establece el artículo 32 de la Constitución Federal³², con lo que se descarga a la autoridad electoral de la obligación de comprobación correspondiente, lo que abona a la agilidad del proceso de registro y a la economía en la utilización de recursos humanos y materiales.

Por otra parte, la diversa documentación consistente en la constancia de entrega de los informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano, no constituye propiamente un requisito de elegibilidad, sino solamente un mecanismo de control financiero de los ingresos y egresos necesario para vigilar el origen lícito de los recursos utilizados, y de su correcta aplicación al destino electoral para el cual se les recauda, exigencia que satisface lo dispuesto en el artículo 41, base V, apartado B, inciso, a), subinciso 6, de la Constitución Federal³³, el cual establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos que establezca la propia Constitución y las leyes, tanto para los procesos electorales federales como locales, **“La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y...”**; facultad que para su eficaz ejercicio requiere que los fondos de los candidatos independientes confluyan en sendas cuentas individuales, cuya apertura se haga ex profeso para hacer eficiente el control contable en beneficio de los propios interesados, quienes también están obligados a rendir escrupulosos informes de ingresos y egresos.

Igualmente el que se exija a los aspirantes a candidatos independientes respetar los topes de gastos fijados para obtener el apoyo ciudadano, es acorde con los principios electorales que se contiene 116, Base IV, de la Constitución Federal, por lo que no se advierte vicio de inconstitucionalidad alguno.

Por otra parte, en lo relativo a la exigencia de que los aspirantes a candidato independiente en el inciso i) de la fracción III del artículo 311 impugnado, de acompañar a su solicitud además de la cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo, **la copia simple del anverso y reverso de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que hayan manifestado el apoyo a su candidatura**; también se considera infundado.

Lo anterior, toda vez que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014³⁴, respecto a dicho requisito exigido para obtener el registro como candidato independiente establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁵, señaló

³² Art. 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;
 II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
 III.- Durante la extinción de una pena corporal;
 IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
 V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
 VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.
 La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

³³ Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
 La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

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

a) Para los procesos electorales federales y locales:

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

³⁴ Resueltas en sesión de ocho de septiembre de dos mil catorce por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁵ **Artículo 385.**

(...)

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

(...)

b) No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente:

(...).

que el hecho de que se exija que la documentación para acreditar el respaldo ciudadano a las candidaturas independientes se integre con las copias de las credenciales de los electores que otorgaron su apoyo para que una persona participe en la elección no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar tanto al interesado como a la ciudadanía y a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección. Lo anterior, debido a la abundancia de pruebas en ese sentido y a la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento.

Adicionalmente, el Pleno estimó que no puede pretenderse que mencionar los datos de identificación de dichas credenciales basta para acreditar el apoyo, como ocurre con los partidos políticos nacionales de nueva creación, toda vez que en el procedimiento para llegar a obtener su registro, estos celebran asambleas para la conformación del número de sus afiliados, documentando en actas sus resultados, lo cual no acontece con quienes aspiran a ser candidatos independientes. De ahí que no pueda equipararse a los partidos políticos con los candidatos independientes respecto de la exigencia de este requisito.

De manera que, conforme al precedente mencionado, el requisito que la norma impugnada establece para el registro de las candidaturas independientes consistente en acompañar la copia de la credencial de elector a las firmas de apoyo que obtenga el ciudadano que desea registrarse como candidato independiente, no constituye una carga desproporcionada que impida ejercer el derecho a votar y ser votado. Por lo contrario, el requisito establecido en la norma reafirma tales derechos en tanto que –como se mencionó previamente– garantiza al interesado, a la ciudadanía y a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección, acorde con el principio de certeza que rige la materia.

Por lo anterior, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 311, fracción II, incisos c), g) e i) y 308, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

DÉCIMO OCTAVO. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (requisitos para computar firmas relativas al respaldo ciudadano). En este considerando se analizará el artículo 313, fracciones II, VII y VIII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

“Artículo 313. Una vez que se cumplan los demás requisitos establecidos en esta Ley, el Consejo General procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores.

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

[...]

II. No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente;

[...]

VII. En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante, sólo se computará una, y

VIII. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante al mismo cargo, sólo se computará la primera manifestación presentada.”

[...].”

El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 5, de la acción de inconstitucionalidad 48/2014 y el Partido de la Revolución Democrática en su concepto de invalidez séptimo, inciso A, numeral 5, de la acción de inconstitucionalidad 57/2014, argumentan esencialmente lo siguiente:

• Aducen que las fracciones II, VII y VIII del artículo 313 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, son desproporcionales e injustificadas, al establecer que las firmas (de los ciudadanos que apoyen la candidatura independiente) no se computaran para los efectos del porcentaje requerido cuando se presenten (entre otras) las circunstancias siguientes:

a) Cuando no se acompañen las copias de la credencial para votar vigente (fracción II);

b) Cuando “se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante al mismo cargo”, caso en el que sólo se computará la primera manifestación presentada (fracción VII) y;

c) Cuando una misma persona haya presentado manifestación a favor de más de un aspirante al mismo cargo, caso en el cual sólo se computará la primera manifestación presentada (fracción VIII).

• Sostienen que por lo que hace, a que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un aspirante al mismo cargo, sólo se computará la primera manifestación presentada, resulta ser una circunstancia que violenta flagrantemente la libertad de los ciudadanos a decidir a quién brindarán su apoyo, pues la autoridad electoral será la que de manera arbitraria decida que cédula de respaldo se computara, pudiendo decretar nulas las mismas, cuando lo correcto es que se requiera al ciudadano para que manifieste lo que a su derecho convenga y una vez que realice la última manifestación de su voluntad, esta sirva para definir el respaldo ciudadano al candidato que converge con sus intereses; hecho que deja en estado de indefensión a los ciudadanos que brindan su apoyo a los candidatos independientes, toda vez que la manifestación de su voluntad será definida por la autoridad y no por él.

• Al respecto refieren que para los partidos políticos de conformidad con lo previsto en el artículo 28 párrafo segundo de la Ley de la Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, se dispone: *“En el caso de que un ciudadano aparezca en más de un padrón de afiliados de partidos políticos, el Instituto Estatal, dará vista a los partidos políticos involucrados para que manifiesten lo que a su derecho convenga. De subsistir la doble afiliación, el instituto estatal requerirá al ciudadano para que manifieste al respecto y, en caso de que no se manifieste, subsistirá la más reciente”*.

• Por lo anterior, dicha atribución no puede quedar al arbitrio de la autoridad, haciendo nugatorio el derecho de los ciudadanos de libertad de asociación política consagrado en los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Federal, a decidir en su caso, cuál será la última manifestación de su voluntad.

• De esta forma afirman, no se asegura la existencia de condiciones generales de equidad entre la totalidad de contendientes, en el sentido de que todos los registros de candidaturas sea el reflejo de la voluntad de la ciudadanía; pues el mismo se ve permeado, ante la falta de garantía de audiencia para que el ciudadano manifieste lo que a su derecho convenga, lo cual vulnera además, lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitucionalidad del artículo 313, fracciones II y VII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

Son **infundados** los anteriores argumentos en virtud de que la exigencia de que el aspirante a una candidatura independiente demuestre ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos, mediante su correspondiente acta de nacimiento y su credencial para votar vigente, solamente constituyen los documentos mínimos para acreditar los requisitos básicos de elegibilidad que se requieren para ocupar un cargo de elección popular, consistentes en la nacionalidad mexicana y la titularidad plena de la prerrogativa ciudadana para poder ser votado, por lo que no hay la pretendida sobrerregulación que se alega, sino más bien una congruente necesidad de acreditar esas dos condiciones básicas para disfrutar del sufragio pasivo.

En efecto, no constituye una exigencia desmedida que la documentación para acreditar el respaldo ciudadano a las candidaturas independientes, se integre con las copias de las credenciales de los electores que hubiesen otorgado su apoyo para que una persona participe en la elección, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar tanto al interesado como la ciudadanía, y a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible, para que se sumara a la elección, dada la abundancia de pruebas en ese sentido y la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento, sin que pueda pretenderse que bastara con mencionar los

datos de identificación de dichas credenciales, como ocurre con los partidos políticos nacionales de nueva creación, toda vez que en el procedimiento para llegar a obtener su registro, estos últimos celebran asambleas para la conformación del número de sus afiliados, documentando en actas sus resultados, lo cual no acontece con quienes aspiran a ser candidatos independientes.

Este tratamiento diferente para los partidos políticos se observa en lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley General de Partidos Políticos, cuyo texto es el siguiente:

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

“Artículo 15.

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

a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus afiliados;

b) Las listas nominales de afiliados por entidades, distritos electorales, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, a que se refieren los artículos 12 y 13 de esta Ley. Esta información deberá presentarse en archivos en medio digital, y

c) Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas, distritos electorales, municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, y la de su asamblea nacional o local constitutiva, correspondiente.”

En otro aspecto, tampoco se advierte que la fracción VII del artículo 313, al disponer que: *“En el caso que se haya presentado por una sola persona más de una manifestación a favor de un aspirante, sólo se computará una”*, viole la libertad de los ciudadanos de decidir a quién brindarán su apoyo porque no se adopta su última postura, ni se les requiere para que la aclaren. Lo anterior, pues contrario a lo alegado, dada la participación de la candidatura independiente para una sola elección, sólo debe considerarse una única oportunidad de pronunciarse a favor de uno o de otro aspirante a participar como candidato independiente.

Al respecto, debe tenerse presente que atento a la configuración del sistema normativo que reglamenta las candidaturas independientes en el Estado de Guanajuato, las manifestaciones de respaldo ciudadano son el instrumento a través del cual quien aspire a ser candidato independiente en el Estado podrá cumplir su propósito, pues sólo quien haya recibido el mayor número de apoyos de la demarcación territorial correspondiente, podrá ser registrado con tal carácter³⁶.

³⁶ **Artículo 313.** Una vez que se cumplan los demás requisitos establecidos en esta Ley, el Consejo General procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores.

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

I. Nombres con datos falsos o erróneos;

II. No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente;

III. En el caso de candidatos a Gobernador, los ciudadanos no tengan su domicilio en el estado;

IV. En el caso de candidatos a Diputado, los ciudadanos no tengan su domicilio en el distrito para el que se está postulando;

V. En el caso de candidatos a integrantes de ayuntamiento, los ciudadanos no tengan su domicilio en el municipio para el que se está postulando;

VI. Los ciudadanos hayan sido dados de baja de la lista nominal;

VII. En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante, sólo se computará una, y

VIII. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante al mismo cargo, sólo se computará la primera manifestación presentada.

Artículo 314. Si la solicitud no reúne el porcentaje requerido, para la elección de que se trate, se tendrá por no presentada.

Artículo 300. Para la candidatura de Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores con corte al 31 de julio del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos veinticuatro municipios, que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

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

Para la planilla de integración de ayuntamiento, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión, con corte al 31 de julio del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

La previsión anterior se justifica en la idea de que a través de las referidas manifestaciones será posible acreditar con certeza que quien las recibe cuenta, cuando menos de manera preliminar, con el respaldo de quien la emitió.

Esto porque, a fin de cuentas, la manifestación en cita representa una especie de aceptación, por parte de quien la otorga, de que el aspirante sea una opción más entre las que se elegirá a quien ocupará los distintos cargos de elección en el Estado.

Así las cosas, el hecho de que se prevea que en el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante, sólo se computará una, implica que ésta se traduce en el reconocimiento de la voluntad de quien la haya emitido y, consecuentemente, en un libre ejercicio de su derecho a participar en el proceso de elección correspondiente.

Atento a lo apuntado, este Tribunal Pleno considera que la medida de reconocer aquellas manifestaciones en relación con el aspirante a candidato independiente a quien va dirigida, en principio, encuentra una justificación sólida y válida en el hecho de que si se permitiera que los ciudadanos emitieran las cédulas de apoyo que quisieran, sería imposible conocer con precisión a quién respaldan para tomar parte en la contienda electoral.

Además, la medida en cita es también idónea para lograr los fines señalados, en tanto que, se insiste, a través de ella se evita que exista falta de definición o certeza en relación con el apoyo expresado por quien de la manifestación de respaldo respectiva.

Incluso, como se adelantó no priva de cualquier efecto jurídico a la manifestación de voluntad.

En este orden de ideas, este Alto Tribunal concluye que la medida combatida no resulta excesiva, ni radical, pues no elimina el efecto de la manifestación de respaldo, pues se trata de una vía alternativa para hacerla efectiva.

Atento a lo anterior, resultan infundados los argumentos desarrollados en el concepto de invalidez que se analiza y, por tanto, debe reconocerse la validez del artículo 313, fracciones II, VII y VIII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

Constitucionalidad del artículo 313, fracción VIII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

En la sesión correspondiente al treinta de septiembre de dos mil catorce se sometió a la consideración del Tribunal Pleno la propuesta del proyecto contenida en el considerando décimo octavo, relativo a la constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (requisitos para computar firmas relativas al respaldo ciudadano), consistente en reconocer la validez del artículo 313, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, en la porción normativa que refiere: *“En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante al mismo cargo, sólo se computará la primera manifestación presentada.”*, propuesta respecto de la cual se expresó a favor una mayoría de cinco votos a favor de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra, al considerar inconstitucional el referido precepto.

Por ende, al no obtenerse una mayoría calificada a favor de la propuesta de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno determinó desestimarla.

DÉCIMO NOVENO. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (negativa del registro como sanción, cuando la solicitud no reúna el porcentaje requerido para la elección de que se trate). En este considerando se analizará el artículo 314, en relación con los artículos 301, párrafo primero, 303, 304, 347, fracción I y 348, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

**LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES
PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO**

“Artículo 314. Si la solicitud no reúne el porcentaje requerido, para la elección de que se trate, se tendrá por no presentada.”

“Artículo 301. Los aspirantes no podrán realizar actos anticipados de campaña por ningún medio. La violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como candidato independiente.

[...]

Artículo 303. Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito, en los términos de la Ley Federal para la Prevención e identificación de Operaciones con recursos de Procedencia Ilícita y la Ley General, y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General por el tipo de elección para la que pretenda ser postulado.

El Consejo General determinará el tope de gastos equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

Artículo 304. Los aspirantes que rebasen el tope de gastos señalado en el artículo anterior perderán el derecho a ser registrados como candidatos independientes o, en su caso, si ya está hecho el registro, se cancelará el mismo.

Artículo 306. El Consejo General del Instituto Nacional, a propuesta de la Unidad de Fiscalización del propio Instituto, determinará los requisitos que los aspirantes deben cubrir al presentar su informe de ingresos y egresos de actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano.

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

Artículo 347. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

I. La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

[...]

Artículo 348. Constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

[...]

II. La realización de actos anticipados de campaña;

El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 6, de la acción de inconstitucionalidad 48/2014, argumenta esencialmente lo siguiente:

- Manifiesta que la violación que se deduce de la negativa de registro al candidato independiente, cuando la solicitud no reúna el porcentaje requerido para la elección de que se trate; circunstancia que genera que los candidatos independientes, sean extremadamente regulados y sancionados por actos que en los partidos políticos no se configuran por igual, lo que acredita un proteccionismo partidocrático y metaconstitucional.

- Señala que lo anterior se corrobora, con la violación a lo previsto en el artículo 313, fracciones II, VII y VIII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, que guarda relación con el artículo 314 del mismo ordenamiento, al hacer nugatorio el derecho de los ciudadanos de libertad de asociación política consagrado en los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Federal, a decidir en su caso, cuál será la última manifestación de su voluntad para apoyar al candidato independiente de que se trate.

- Precisa que a las candidaturas independientes se les da un trato como partido político para efectos de sanciones y como candidatos independientes sólo para limitar el ejercicio de su derecho de acceso al cargo y ser votado.

- Asimismo, afirma que el marco normativo con el que se les pretende regular, está diseñado para amenazar de todo y por todo a los ciudadanos que lo pretendan: por actos anticipados de campaña se sanciona con la negativa de registro (Arts. 301 párrafo primero, 347, fracción I y 348, fracción II); por utilizar o contratar radio y televisión se sanciona con la negativa de registro (Art. 301). Además se les fija un tope de gasto de campaña que determinara la autoridad electoral dependiendo del tipo de elección para que se postulen (Art. 303), y si lo rebasan, pierden el derecho a ser registrados, y en el caso que ya estén registrados se le cancela su registro (Art. 304). Siendo el caso, que a los aspirantes que sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente no entreguen informes de ingresos y egresos de actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, se les sanciona de igual forma (Art. 306, párrafo segundo). Lo que contraviene su derecho de votar y ser votado previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, ante la regulación excesiva a la que son sometidos.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

“Artículo 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

“ARTÍCULO 35. Son derechos del ciudadano:

[...]

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

[...].”

Los argumentos hechos valer resultan infundados en atención a las siguientes consideraciones:

Contrariamente a lo aducido por el partido accionante, los partidos políticos y los candidatos independientes, dada su naturaleza, no guardan entre sí una relación de igualdad que pueda ser punto de partida para un análisis sustentado en la posible afectación de ese principio, conforme a los parámetros que ha fijado este Alto Tribunal; de ahí lo infundado de los planteamientos del partido accionante en este punto.

Asimismo, no debe soslayarse que como se estableció en el considerando Sexto de este fallo, la apertura que se dio a nivel constitucional a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales implica el necesario establecimiento de condiciones y requisitos en la ley, que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas.

Esto último se traduce, naturalmente, en la necesidad de establecer sanciones que deban aplicarse a quienes participen con cualquier carácter en un proceso electoral e incumplan las obligaciones que les impone la ley, ya se trate de candidatos postulados por los partidos políticos o de candidatos independientes, entre otros. De ahí que resulta del todo infundada la afirmación del partido accionante en el sentido de que las normas impugnadas significan “amenazar de todo y por todo” a los ciudadanos que pretendan obtener y mantener un registro como candidatos independientes.

La sanción consistente en la negativa o cancelación del registro a los precandidatos de los partidos políticos o a los aspirantes a una candidatura independiente, como consecuencia directa de incurrir en alguna de las conductas que refiere el accionante, fue establecida por el legislador local en ejercicio de su libertad de

configuración relativa al régimen al que deben sujetarse las candidaturas independientes, sin que a juicio de este Alto Tribunal y como se desprende de los artículos 9, 35, fracción II y 41 constitucionales –examinados con antelación en este fallo– exista una prohibición constitucional para sancionar de esa manera a los referidos aspirantes, precandidatos o candidatos, cuando realicen actos que a juicio del legislador puedan vulnerar gravemente o poner en riesgo los principios democráticos, entre ellos, el relativo a no reunir el porcentaje requerido para la elección de que se trate, el cual, en el presente caso, precisamente buscó garantizarse mediante las previsiones legales que se impugnan en el presente caso.

Son múltiples los casos en que el ordenamiento jurídico mexicano establece que como sanción a una omisión o a un acto deliberado en contra del orden normativo que se pierda una categoría, como, por ejemplo, la pérdida de un cargo o empleo públicos, cuando se incurre en determinada conducta que, por la gravedad que implica, a juicio del legislador debe ser sancionada severamente con una sanción particular acorde a ella, como ocurre con la destitución o el cese de un cargo o empleo, que las leyes respectivas prevén como sanción para ciertas conductas; esto es, en suma, que no resulta inconstitucional *per se* la circunstancia de que ante una conducta específica, que no es graduable, se sancione con una medida específica determinada, como en el caso acontece con la negativa o cancelación del registro de los aspirantes a candidaturas independientes o de los candidatos independientes en los supuestos que se invocan; de ahí que por este motivo tampoco se vulnere el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

Cabe resaltar que la accionante sólo impugna la validez del artículo 314 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, al considerar que impone una sanción que vulnera el derecho de asociación, al establecer que se tendrá por no presentada la solicitud si no se reúne el porcentaje requerido; motivo por el cual no resulta procedente abordar el estudio de los artículos 301, párrafo primero, 303, 304, 347, fracción I y 348, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, pues no se proporciona un mínimo de razonamiento para explicar, porqué se produce una regulación excesiva en perjuicio de las candidaturas independientes, ni cómo es que se podrían afectar los derechos de asociación, sin que además este Tribunal Pleno encuentre alguna razón para suplir la deficiencia de la queja para apreciar esa presunta afectación a los referidos derechos de asociación política.

Atento a las consideraciones desarrolladas, este Alto Tribunal arriba a la conclusión de que debe reconocerse la validez del artículo 314 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

VIGÉSIMO. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (prohibición de sustitución de candidatos en las etapas del proceso electoral). En este considerando se analizarán los artículos 318 y 319 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO

“Artículo 318. Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.”

“Artículo 319. Tratándose de la fórmula de diputados por el principio de mayoría relativa, le será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario.”

El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 7, de la acción de inconstitucionalidad 48/2014, argumenta esencialmente lo siguiente:

- Señala que al establecer que los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del procedimiento electoral y que tratándose de la fórmula de diputados por el principio de mayoría relativa, le será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario; resulta contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer prohibiciones que limitan el derecho de acceso al cargo de todo ciudadano por igual y sin distinción alguna salvo las previstas en la propia Constitución Federal, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de nuestra Norma Fundamental.

- Añade que dicha disposición contraviene lo estipulado en el artículo 293, párrafo segundo de la Ley en cita, en donde se prevé el registro mediante fórmulas o planillas para los cargos de diputados de mayoría relativa o miembros de ayuntamientos respectivamente a través de propietario y suplente; por lo tanto, la sustitución que se llegase a suscitar, no puede verse afectada, como lo establecen los aludidos artículos 318 y 319, en flagrante violación a los derechos fundamentales.
- Afirma que toda vez que tanto el propietario como suplente reciben el respaldo ciudadano como aspirantes y en esta etapa de registro como candidatos independientes, no se tiene por qué eliminar la posibilidad de los suplentes de acceder a la titularidad de la fórmula por faltar los propietarios por cualquier causa.

Los agravios hechos valer resultan **infundados** en atención a las siguientes consideraciones:

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

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

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

Atento a lo anterior, resultan infundados los argumentos desarrollados en el concepto de invalidez que se analiza y, por tanto, debe reconocerse la validez de los artículos 318 y 319 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

VIGÉSIMO PRIMERO. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (prohibición de recibir aportaciones). En este considerando se analizará el artículo 321, fracciones XIII y XVI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

**LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES
PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO**

“Artículo 321. Son obligaciones de los candidatos independientes registrados:

[...]

XIII. Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o especie de cualquier persona física o moral;

[...]

XVI. Contar con una página electrónica y publicar como mínimo, la información clasificada como pública, y

[...]”

El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 8, de la acción de inconstitucionalidad 48/2014, argumenta esencialmente lo siguiente:

- Considera que el precepto de mérito al establecer la obligación de los candidatos independientes registrados de abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o especie, de cualquier persona física o moral; y contar con una página electrónica y publicar como mínimo, la información clasificada como pública; no cumplen con los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad y se atenta contra el principio de igualdad entre los actores políticos, así como de los principios rectores en materia electoral establecidos en los artículos 1o., 41, párrafo segundo, fracción V, y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal.

- Precisa que lo anterior es así, toda vez que por cuanto hace a la prohibición de abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o especie de cualquier persona física o moral que se dispone como obligación a los candidatos independientes, a las aportaciones en dinero que realicen los simpatizantes a los partidos políticos, les es deducible del impuesto sobre la renta, hasta en un monto de veinticinco por ciento las mismas, de conformidad con lo previsto en el artículo 53 párrafo segundo de la referida Ley; lo que se traduce en una vulneración al principio de igualdad que debe prevalecer entre todos los actores políticos que contienen en un proceso electoral.
- Que la obligación de contar con una página electrónica y publicar como mínimo la información clasificada como pública no justifica un fin legítimo, toda vez que los candidatos independientes, si bien pueden ser sujetos obligados por la ley de la materia, lo cierto es que los mismos sólo reciben financiamiento público en la etapa de campaña, y es el caso que para ello se les impone el deber de presentar oportunamente los correspondientes informes de ingresos y egresos de sus gastos, los cuales quedan sujetos a revisión por parte de la autoridad electoral, lo cual no puede ser un requisito que se convierta en una obligación sujeta de sanción para las candidaturas independientes.

Son **infundados** los anteriores argumentos, toda vez que el trato diferenciado entre candidaturas independientes y partidos políticos en relación con la recepción de aportaciones y donaciones en efectivo o especie de cualquier persona física o moral, se encuentra plenamente justificado si se toma en cuenta que, las primeras, solamente participan en un determinado proceso electoral, y por tanto, no mantienen la permanencia que permite su periódica fiscalización por parte de la autoridad electoral, y ello hace necesario evitar al máximo la utilización de recursos económicos cuyo origen sea difícil de identificar, tal como acontece con la moneda de curso legal o los bienes preciosos de alto valor que circulan en el mercado sin un control estricto.

En efecto, a diferencia de los partidos políticos, las candidaturas independientes si bien están obligadas a rendir cuentas del ejercicio de sus recursos económicos, no se encuentran en una condición de continuidad en la participación política que sí tienen dichas organizaciones, cuya evaluación en materia del control de sus ingresos y egresos le permite a la autoridad electoral vigilar en forma ininterrumpida el flujo del financiamiento público y privado que pudieran recibir, y de esta forma no hay la posibilidad de que una vez concluido un proceso electoral se eluda la fiscalización a la que están sujetas incluso hasta el día de su liquidación.

Consecuentemente, como las candidaturas independientes no mantienen las condiciones de operación continuas y más allá del proceso electoral en que intervienen, debe concluirse que el mayor control que se ejerza a través de la prohibición para que reciban aportaciones y donaciones en efectivo o especie de cualquier persona física o moral, constituye un mecanismo justificado para garantizar que en cualquier caso exclusivamente ejerzan financiamiento de procedencia lícita, con las facilidades suficientes que garanticen su posterior fiscalización.

Es de concluir también que resultan infundadas las afirmaciones del partido accionante, en el sentido de que el precepto combatido genera que los candidatos independientes sean sancionados en violación al principio de igualdad de los actores políticos, ya que por una parte debemos recordar que los partidos políticos y los candidatos independientes, dada su naturaleza, no guardan entre sí una relación de igualdad que pueda ser punto de partida para un análisis sustentado en la posible afectación de ese principio, conforme a los parámetros que ha fijado este Alto Tribunal, y de ahí lo infundado de los planteamientos del partido accionante en este punto.

Además, la apertura que se dio a nivel constitucional a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, implica el necesario establecimiento de condiciones y requisitos en la ley, que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas, por tanto, no puede estimarse que dicho requisito (la creación de una página electrónica) carezca de idoneidad y razonabilidad para el efecto de publicar por lo menos la información de carácter público del candidato independiente.

Atento a las consideraciones desarrolladas, este Alto Tribunal arriba a la conclusión de que debe reconocerse la validez del artículo 321, fracciones XIII y XVI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (financiamiento público). En este considerando se analizarán los artículos 333 y 334 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

**LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES
PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO**

“Artículo 333. Los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los candidatos independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.”

“Artículo 334. El monto que le correspondería a un partido político de nuevo registro, se distribuirá entre todos los candidatos independientes.

El monto se distribuirá de manera igualitaria dependiendo del tipo de elección e igualmente entre el número de candidatos registrados por elección. En el caso de ayuntamientos la distribución corresponderá de manera proporcional al padrón de electores hasta el 31 de julio del año previo a la elección, del municipio que corresponda.

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

El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 9, de la acción de inconstitucionalidad 48/2014, argumenta esencialmente lo siguiente:

- Aduce que el precepto impugnado es violatorio del principio de equidad previsto en el artículo 116 de nuestra Carta Magna, al no establecer parámetros fijos respecto de las cantidades de dinero público que, en su caso, les corresponderían a los candidatos independientes, ya que al estar supeditado el financiamiento público al número de candidatos que se registren para cada cargo de elección popular, deriva en un menor financiamiento para aquellos cargos de elección popular en el que se inscriban mayores candidatos independientes.
- Además, que los recursos públicos asignados sólo en periodo de campaña a los candidatos independientes, son insuficientes en comparación con los que reciben los partidos políticos, que también gozan de prerrogativas desde el inicio del proceso electoral de que se trate.

Es **infundado** el argumento antes sintetizado, pues no debe pasar inadvertido que es la propia Constitución Federal, como se explicó en los considerandos que anteceden, la que estableció un trato diferenciado para asignar, por ejemplo, los tiempos en radio y televisión en conjunto a todas las candidaturas independientes, como si fueran un solo partido de nueva creación; por ello, no hay violación alguna al principio de equidad por parte del legislador secundario al introducir una regla análoga respecto del financiamiento público, pues con ella únicamente se reiteró el modelo diseñado por el Constituyente Permanente, conforme al cual las candidaturas independientes pueden dividir equitativamente entre ellas las prerrogativas que les correspondan.

Lo anterior obedece a que, conforme los párrafos primero y segundo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son las entidades de interés público que tienen como fin: **1)** promover la participación del pueblo en la vida democrática; **2)** contribuir a la integración de los órganos de representación política; y, **3)** 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.

En cambio, los candidatos independientes, de acuerdo con la fracción II del artículo 35, también de la Constitución Federal, ejercen un derecho ciudadano para solicitar su registro como tales ante la autoridad electoral, cuando cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, pero sin pretender adquirir la permanencia que sí tiene un partido, por lo que a dichos candidatos no puede

considerárseles equivalentes a los partidos políticos, cuya naturaleza de estos últimos constitucionalmente cumple con el fin específico de integrar la representación nacional, erigiéndose como la regla general para el acceso al poder público, y solo como excepción, puede prescindirse de su existencia mediante la postulación ciudadana individual.

Lo anterior se corrobora con la lectura de los dos preceptos constitucionales antes citados, cuyos textos son los siguientes:

CONSTITUCIÓN FEDERAL

“Art. 35.- Son derechos del ciudadano:

[...]

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

[...].”

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

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; 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.

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 (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

[...].”

De esa manera, debe desestimarse el argumento relativo a que los candidatos independientes cuentan con recursos públicos sólo en periodo de campañas, y esto provoca que sean insuficientes en comparación con los que reciben los partidos políticos, que gozan de prerrogativas desde el inicio del proceso electoral respectivo.

Esto, porque dicha situación obedece a la naturaleza y fines de ambos sujetos jurídicos, establecidos en los artículos 35 y 41 transcritos, que permiten determinar que los candidatos ciudadanos no tienen la permanencia de los partidos políticos y, por tanto, no podría dárseles un trato igualitario.

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

Además, en lo que ahora interesa, el artículo 116 de la Ley Fundamental dispone que las constituciones y leyes estatales en materia electoral deben garantizar el derecho de los candidatos independientes a recibir financiamiento público en los términos establecidos en la propia Constitución y las leyes correspondientes³⁷ y, al respecto, no debe soslayarse que el inciso g) de la Base IV del precepto referido³⁸ prevé que los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias y las tendientes a la obtención del voto.

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

Atento a las consideraciones desarrolladas, este Alto Tribunal arriba a la conclusión de que debe reconocerse la validez de los artículos 333 y 334 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

VIGÉSIMO TERCERO. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (infracción recibir aportaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas). En este considerando se analizarán los artículos 348, fracción VI, y 308, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

TÍTULO SÉPTIMO

DE LOS REGÍMENES SANCIONADORES ELECTORALES

Capítulo I

De los sujetos, conductas sancionables y sanciones

Sección Única

Artículo 348. Constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

...

VI. Recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral;

[...]"

"[...]

Sección Segunda

De los derechos y obligaciones de los aspirantes

Artículo 308. Son obligaciones y prohibiciones de los aspirantes:

...

III. Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o en especie de cualquier persona física o moral;

[...]"

³⁷ **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:

...

k) 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;...

³⁸ **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:

...

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;...

El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 10 argumenta, lo siguiente:

- En el artículo 348, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, se establecen que constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular, recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral, porción normativa que no cumple con los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad. Circunstancia contraria a las aportaciones en dinero que realicen los simpatizantes a los partidos políticos, a los que les serán deducibles del impuesto sobre la renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento las mismas.
- Lo previsto también en el artículo 308, fracción III de la referida Ley, deviene inconstitucional al establecer como obligación y prohibición de los aspirantes a candidatos independientes, el que reciban aportaciones y donaciones en efectivo o en especie de cualquier persona física o moral.
- A los candidatos independientes se les sanciona por recibir recursos y a los partidos políticos se les dispensa el pago del impuesto sobre la renta.
- Lo que atenta contra el principio de igualdad, y en particular, los principios rectores constitucionales en materia electoral establecidos en los artículos 41, párrafo segundo, fracción V y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, reconocidos a favor de las candidaturas independientes.

Son infundados los anteriores conceptos de invalidez.

En lo que interesa destacar, el artículo 35, fracción II³⁹, de la Constitución Federal dispone que los ciudadanos tienen derecho a ser votados para ocupar cualquier cargo de elección popular, federales o locales, así como solicitar ante la autoridad electoral el registro atinente de manera independiente a los partidos políticos, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la legislación.

Por su parte, el artículo 116, Base IV, de la propia Norma fundamental prevé que, conforme a las reglas establecidas en ella y las leyes generales en la materia, la legislación electoral de las entidades federativas debe garantizar, entre otros aspectos, que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, asegurando su derecho al financiamiento público y a acceder a la radio y televisión, en términos de la legislación correspondiente⁴⁰, además de que se establezcan las bases y requisitos para que los ciudadanos soliciten su registro como candidatos independientes a cualquier cargo de elección popular dentro de los comicios locales⁴¹.

Así, es evidente que, por disposición expresa de la Constitución General de la República, los estados se encuentran facultados para legislar en torno a las candidaturas independientes, cuando menos, respecto de

³⁹ **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

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

⁴⁰ **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:

...
k) 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;

⁴¹ **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:

...
p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución...

los tópicos antes referidos (bases y requisitos para solicitar su registro con tal carácter, y régimen relativo a su postulación, registro, derechos y obligaciones), tarea en la que gozan de una importante libertad configurativa, que deben desarrollar atentos a las bases establecidas en la Constitución Federal y leyes generales en la materia.

Ahora bien, en ejercicio de la potestad antes mencionada, el legislador de Guanajuato reguló las candidaturas independientes dentro de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad, concretamente, en el Título Sexto⁴², en el que establece en lo que ahora interesa, que los aspirantes y

⁴² "Sección Segunda

De los derechos y obligaciones de los aspirantes

Artículo 307. Son derechos de los aspirantes:

- I. Solicitar a los órganos electorales, dependiendo del tipo de elección, su registro como aspirante;
- II. Realizar actos para promover sus ideas y propuestas con el fin de obtener el apoyo ciudadano para el cargo al que desea aspirar;
- III. Utilizar financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades, en términos de esta Ley;
- IV. Nombrar a un representante para asistir a las sesiones de los consejos General, distritales y municipales, sin derecho a voz ni voto, y
- V. Los demás establecidos por esta Ley.

Artículo 308. Son obligaciones y prohibiciones de los aspirantes:

- I. Conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en la Constitución del Estado y en la presente Ley;
- II. No aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano;
- III. Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o en especie de cualquier persona física o moral;
- IV. Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:
 - a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de las entidades federativas y de los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución del Estado y esta Ley;
 - b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
 - c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;
 - d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
 - e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
 - f) Organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos;
 - g) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;
 - h) Empresas mexicanas de carácter mercantil;
 - i) Las personas morales, y
 - j) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero;
- V. Abstenerse de realizar por sí o por interpósita persona, actos de presión o coacción para obtener el apoyo ciudadano;
- VI. Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que denigre a otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;
- VII. Rendir el informe de ingresos y egresos, y presentar la respectiva constancia de cumplimiento;
- VIII. Respetar los topes de gastos fijados para obtener el apoyo ciudadano, en los términos que establece la presente Ley;
- IX. Insertar en su propaganda la leyenda «aspirante a Candidato Independiente», y
- X. Las demás establecidas por esta Ley.

Artículo 311. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

- I. Presentar su solicitud por escrito;
- ...
- h) Designación de la persona encargada del manejo de los recursos financieros y de la rendición de informes correspondientes, en los términos del último párrafo del artículo 297 de esta Ley;
- III. La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:
- ...

- j) Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:
 1. No aceptar recursos de procedencia ilícita para campañas y actos para obtener el apoyo ciudadano;
 - ...

Artículo 320. Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

- III. Obtener financiamiento público y privado, en los términos de esta Ley;
- ...

Artículo 321. Son obligaciones de los candidatos independientes registrados:

- III. Respetar y acatar los topes de gastos de campaña en los términos de la presente Ley;
- ...
- V. Ejercer las prerrogativas y aplicar el financiamiento exclusivamente para los gastos de campaña;
- VI. Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:
 - a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de las entidades federativas y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución del Estado y esta Ley;
 - b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
 - c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;
 - d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;
 - e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;
 - f) Las personas morales;
 - g) Las organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos;
 - h) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión;
 - i) Las empresas mexicanas de carácter mercantil, y
 - j) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- ...

candidatos independientes tienen derecho a utilizar financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades, en términos de esta Ley; que no podrán aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano; deberán abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o en especie de cualquier persona física o moral y rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de los sujetos que se enlistan en las fracciones IV del artículo 308 y VI del artículo 321.

Por otra parte, que régimen de financiamiento de los candidatos independientes tendrá las modalidades de financiamiento privado y financiamiento público. Que el financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate. Que no podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o candidatos independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia, las señaladas en la fracción VI del artículo 321. Que no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.

Asimismo, que las aportaciones de bienes muebles, servicios o de cualquier otra en especie, deberán destinarse exclusivamente a las actividades de la candidatura independiente. Que no podrán recibir en propiedad bienes inmuebles para las actividades de su candidatura, así como adquirir bienes inmuebles con el financiamiento público o privado que reciban y que los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña.

XIII. Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo o especie de cualquier persona física o moral;

XIV. Presentar, en los mismos términos en que lo hagan los partidos políticos, los informes de campaña sobre el origen y monto de todos sus ingresos, así como su aplicación y empleo;

XV. Ser responsable solidario, junto con el encargado de la administración de sus recursos financieros, dentro de los procedimientos de fiscalización de los recursos correspondientes;

...

Artículo 322. Los candidatos independientes que incumplan con la normatividad electoral que les resulte aplicable, serán sancionados en términos de esta Ley y demás ordenamientos aplicables.

Capítulo IV

De las Prerrogativas

Sección Primera

Del financiamiento

Artículo 325. El régimen de financiamiento de los candidatos independientes tendrá las siguientes modalidades:

I. Financiamiento privado, y

II. Financiamiento público.

Artículo 326. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.

Artículo 327. No podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o candidatos independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia, las señaladas en la fracción VI del artículo 321 de esta Ley, además de las siguientes:

I. Las organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos;

II. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y

III. Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Artículo 328. Los candidatos independientes no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.

Artículo 331. Las aportaciones de bienes muebles, servicios o de cualquier otra en especie, deberán destinarse exclusivamente a las actividades de la candidatura independiente.

Artículo 332. En ningún caso, los candidatos independientes podrán recibir en propiedad bienes inmuebles para las actividades de su candidatura, así como adquirir bienes inmuebles con el financiamiento público o privado que reciban.

Artículo 333. Los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los candidatos independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.

Capítulo VI

De la fiscalización

Sección Única

Artículo 340. La revisión de los informes que los aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de actos para el apoyo ciudadano según corresponda, la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera, así como la recepción y revisión integral de los informes de ingresos y egresos que presenten los candidatos independientes respecto del origen y monto de los recursos por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación estará a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional en los términos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General.

Sección Tercera

De las disposiciones complementarias

Artículo 344. Corresponde al Instituto Estatal la organización, desarrollo, otorgamiento y vigilancia de las prerrogativas a los candidatos independientes, conforme a lo establecido en esta Ley, la Ley General y la Ley General de los Partidos Políticos.

Así, de las consideraciones anteriores es posible desprender que, conforme a la normativa electoral impugnada, tanto los aspirantes como los candidatos independientes pueden disponer de financiamiento privado en los términos precisados en la Ley.

Como se advierte de lo señalado, el accionante construye su argumento de invalidez a partir de un ejercicio de comparación entre desiguales, pues los partidos políticos y los candidatos independientes son categorías que, evidentemente, están en una situación distinta.

En efecto, el artículo 41 de la Constitución Federal, en sus párrafos primero y segundo, dispone que los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios, programas e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo⁴³.

Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35, fracción II⁴⁴, de la Ley Fundamental, los candidatos independientes ejercen un derecho ciudadano para solicitar su registro como tales ante la autoridad electoral, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la legislación, pero sin adquirir la permanencia que sí tiene un partido.

En este sentido, como se adelantó, no puede considerarse que las figuras jurídicas referidas son equivalentes, pues tienen naturaleza y fines distintos, por lo que no es posible homologar a los partidos con los ciudadanos que pretenden contender individualmente en un proceso específico, sin comprometerse a mantener una organización política después de ella.

Así, la circunstancia de que se prevean condiciones distintas para unos y para otros no implica un trato desigual frente a sujetos equivalentes pues, se reitera, quienes ejercen su derecho ciudadano a presentarse en un proceso comicial sin incorporarse a los partidos políticos, no guardan una condición equivalente a estas organizaciones.

Establecido lo anterior, debe decirse ahora que los preceptos impugnados establecen, de manera concreta y definitiva, que los aspirantes y candidatos independientes no podrán recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales o piedras preciosas de cualquier persona física o moral, so riesgo de incurrir en una responsabilidad administrativa.

Sobre el particular, es de señalarse que la medida establecida en el precepto impugnado, instituida en ejercicio de la libertad de configuración de los estados, se entiende razonable en tanto que está encaminada a garantizar la licitud de los recursos que sean utilizados por los aspirantes y candidatos independientes, a quienes no se les impide recibir aportaciones o donaciones, sino que se les limita a que no lo hagan cuando se hagan a través de los mecanismos indicados.

En efecto, a juicio de este Tribunal Pleno, el diseño normativo de la Ley Estatal está encaminado a favorecer el conocimiento certero de los recursos obtenidos dentro del financiamiento privado de los aspirantes y candidatos independientes y, en esta lógica, se previó que esto no será posible en caso de que se les permitiera recibir aportaciones o donaciones como las indicadas.

En virtud de lo anterior, se limitó su posibilidad de obtenerlo, a los casos en que la aportación en dinero o en especie no incluyera el efectivo, los metales ni las piedras preciosas, con la intención de conocer el origen y monto de los recursos con los que cuentan y que, de esta forma, la autoridad pudiera garantizar la eficacia del sistema jurídico electoral del Estado, en lo relativo a este tópico.

⁴³ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:...

⁴⁴ **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

...

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

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

Por tanto, contrariamente a lo señalado por el accionante, lo establecido en los preceptos que ahora se combaten resulta razonable, y no vulnera el principio de igualdad, así como los demás principios que rigen la materia, sino que se prevé con la intención de que los aspirantes y candidatos independientes, y su participación en los procesos electorales, se ajusten a los criterios de certeza y legalidad necesarios para garantizar los principios que rigen la materia.

En este orden de ideas, se reconoce la validez de los artículos 348, fracción VI, y 308, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

VIGÉSIMO CUARTO. Constitucionalidad en la regulación de las candidaturas independientes (sanciones). En este considerando se analizará el artículo 354, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, cuyo texto es el siguiente:

**LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES
PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO**

“Artículo 354. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

[...]

III. Respecto de los candidatos independientes:

a) Con amonestación pública;

b) Con multa de hasta mil días de salario mínimo general vigente para el Estado,

c) Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo.

[...]”

El Partido Movimiento Ciudadano en su concepto de invalidez octavo, inciso A, numeral 11, de la acción de inconstitucionalidad 48/2014, argumenta esencialmente lo siguiente:

- Se imponen sanciones frente a la comisión de determinadas conductas por parte de los candidatos independientes, sin importar circunstancias de modo, tiempo y lugar, ni las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular, lo que atenta contra el ejercicio del derecho humano a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, resultando excesiva y restrictiva la disposición controvertida, al no ajustarse a los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, de modo, que ante la comisión de faltas por parte de los candidatos independientes, la sanción a aplicar, sólo deberá ejercerse en los casos de mayor gravedad, conforme a los principios referidos.

Los argumentos hechos valer resultan **infundados** en atención a las siguientes consideraciones:

El dispositivo jurídico transcrito establece cómo serán sancionadas las infracciones en que incurran los candidatos independientes y forma parte de los regímenes sancionadores electorales dentro de la legislación electoral de Guanajuato, concretamente, lo relativo a los sujetos, conductas sancionables y sanciones.

Sobre el particular, debe señalarse que los artículos 356 a 380 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato señalan que el procedimiento administrativo sancionador podrá ser ordinario o especial, y regula las bases conforme a las cuales se desarrollará.

Por su parte, el artículo 345⁴⁵ señala quiénes tendrán responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en la citada Ley, mientras que los diversos numerales 346 a 353 prevén las conductas que, en cada caso, esto es, para cada sujeto, significarán infracciones a la legislación electoral, y el 354 regula las sanciones que corresponderán a las conductas consideradas contrarias a la legislación electoral.

En el caso de los aspirantes y candidatos independientes, las conductas irregulares se establecen en el artículo 348⁴⁶, mientras que las sanciones correspondientes se encuentran en el referido artículo 354, dentro de la porción normativa que ahora se combate.

Ahora bien, en relación con lo hasta aquí desarrollado, debe tenerse en cuenta que el artículo 355⁴⁷ de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato establece que para la individualización de las sanciones mencionadas, una vez acreditada la existencia de la infracción, la autoridad

⁴⁵ **Artículo 345.** Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley:

- I. Los partidos políticos;
- II. Los aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular;
- III. Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;
- IV. Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes del Estado y de los municipios, órganos autónomos locales, y cualquier otro ente público;
- V. Los notarios públicos;
- VI. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político estatal;
- VII. Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos estatales;
- VIII. Los extranjeros;
- IX. Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales;
- X. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y
- XI. Los demás sujetos obligados en los términos de la presente Ley.

En los términos de la Ley General, cuando el Instituto Estatal tenga conocimiento de que un extranjero por cualquier forma, pretenda inmiscuirse o se inmiscuya en asuntos políticos, tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previsto por la ley. Si el infractor se encuentra fuera del territorio nacional el Instituto Estatal procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que haya lugar.

Cuando el Instituto Estatal tenga conocimiento de la comisión de alguna de las infracciones señaladas en los términos 455 de la Ley General por parte de los ministros 136 de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, informará a la Secretaría de Gobernación para los efectos legales correspondientes.

En el caso de infracciones cometidas por los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales se estará a lo previsto en los artículos 217 y 448 de la Ley General.

⁴⁶ **Artículo 348.** Constituyen infracciones de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

- I. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley;
- II. La realización de actos anticipados de campaña;
- III. Solicitar o recibir recursos en efectivo o en especie, de personas no autorizadas por esta Ley;
- IV. Liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante el uso de efectivo o en especie;
- V. Utilizar recursos de procedencia ilícita para el financiamiento de cualquiera de sus actividades;
- VI. Recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral;
- VII. No presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecidos en esta Ley;
- VIII. Exceder el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecido por el Consejo General;
- IX. No reembolsar los recursos provenientes del financiamiento público no ejercidos durante las actividades de campaña;
- X. El incumplimiento de las resoluciones y acuerdos de los órganos del Instituto Estatal;
- XI. La obtención de bienes inmuebles con recursos provenientes del financiamiento público o privado;
- XII. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, instituciones o los partidos políticos;
- XIII. La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Estatal, y
- XIV. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

⁴⁷ **Artículo 355.** Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Título, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- III. Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- IV. Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- VI. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la presente Ley, incurra nuevamente en alguna infracción al presente ordenamiento legal, dentro de los cuatro años posteriores a la primera declaratoria de responsabilidad.

Las multas deberán ser pagadas en la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración; si el infractor no cumple con su obligación, se procederá a su cobro conforme a la legislación fiscal aplicable.

En el caso de los partidos políticos, el monto de las multas se restará de sus ministraciones de financiamiento público ordinario, conforme a lo que se determine en la resolución.

Los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones económicas derivadas de infracciones cometidas por los sujetos del régimen sancionador electoral considerados en este Título Séptimo de esta Ley, serán destinados al Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato."

electoral deberá tener en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma y, al efecto, debe considerar la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que contravengan, de cualquier forma, las disposiciones del código; las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución; la posible reincidencia y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la inobservancia de la norma.

Lo desarrollado hasta el momento pone de manifiesto que aun cuando el precepto impugnado no establezca, específicamente, cómo debe individualizarse la sanción que corresponda a las infracciones en que pudieran incurrir los aspirantes y candidatos independientes, tal situación sí está contenida y reglamentada dentro del sistema normativo correspondiente al procedimiento sancionador en materia electoral, y es aplicable a ésta, así como a las demás conductas a las que, en relación con éste, alude la legislación electoral del Estado.

No es obstáculo a lo anterior, que el inciso c) de la fracción III, del artículo 354 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato señale como sanción la pérdida del derecho a ser registrado como Candidato Independiente, pues ello no viola la Constitución, en atención que la medida correctiva establecida en el precepto impugnado encuentra razonabilidad respecto de la naturaleza y alcances de las conductas que pueden dar lugar a imponerla. Esto es así, porque la finalidad que se persigue es garantizar la certeza y equidad de la participación de los candidatos, respecto del resto de los contendientes. Lo anterior, pues de no sujetarse a las reglas previstas para la obtención del registro respectivo, afectaría a los demás participantes y, consecuentemente, al proceso comicial en su conjunto.

En este sentido, la sanción de pérdida de derecho a ser registrado como candidato independiente ante la comisión de algunas infracciones, resulta ser una medida adecuada en atención a la gravedad de las conductas que se pretende inhibir y para el cumplimiento de los fines antes señalados pues, en términos de lo desarrollado con anterioridad, garantiza que se cumpla con los principios de legalidad, equidad y certeza que deben regir en los procesos electorales.

En virtud de lo anterior, se impone concluir que no existe la restricción al artículo 35 constitucional a la que alude y, por tanto, que el argumento recién estudiado resulta infundado.

En este orden de ideas, debe reconocerse la validez del artículo 354, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

VIGÉSIMO QUINTO. Efectos. La invalidez del artículo 64, párrafo VIII, en la porción normativa que indica: "Y sin que puedan ser tomadas en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas"; y el diverso 195, párrafo quinto, ambos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, y en los términos de la propuesta de los efectos de aclaración de invalidez, sería a partir de que se notifiquen los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 43/2014, 47/2014, 48/2014 y 57/2014.

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 63, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Guanajuato y 19, fracción II, segundo párrafo, en la porción normativa que indica: "II. Especiales: a) Cuando el órgano electoral haya hecho la declaratoria definitiva y firme del empate en una elección de ayuntamiento o de diputados por el principio de mayoría relativa, o b) Cuando el órgano electoral haya hecho la declaratoria definitiva y firme del empate de la elección de Gobernador. El Congreso del Estado convocará a quienes hayan obtenido el empate para que se lleve a cabo una nueva elección, en un plazo no mayor de dos meses, asimismo convocará a elecciones en caso de nulidad de los comicios ya sea de Gobernador, de diputados o de ayuntamientos, en un plazo no mayor

de seis meses.”, 60, párrafo cuarto, y 64, párrafo octavo, los dos últimos por lo que se refiere a planteamiento de falta de competencia del Congreso del Estado de Guanajuato para regular en materia de coaliciones, así como 313, fracción VIII, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 23, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, y de los diversos 3, fracción II, 190, párrafo segundo, inciso d), 275, en relación con el 279, 298, 300, 307, fracción IV, 308, fracciones III y VIII, 311, fracción III, inciso c), g) e i), 313, fracciones II y VII, 314, 318, 319, 321, fracciones XIII y XVI, 333, 334, 348, fracción VI, y 354, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículo 64, párrafo octavo, en la porción normativa que indica: “[...] “y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas” y 195, párrafo quinto, ambos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, determinación que surtirá efectos a partir de que se notifiquen los presentes puntos resolutive al Congreso del Estado de Guanajuato.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto (modificado) relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se expresó una mayoría de cinco votos a favor de los Señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando octavo, consistente en declarar la invalidez del artículo 63, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Guanajuato. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos a favor de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando noveno, consistente en declarar la invalidez del artículo 19, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato, en la porción normativa que refiere: “II. Especiales: a) Cuando el órgano electoral haya hecho la declaratoria definitiva y firme del empate en una elección de ayuntamiento o de diputados por el principio de mayoría relativa, o b) Cuando el órgano electoral haya hecho la declaratoria definitiva y firme del empate de la elección de Gobernador. El Congreso del Estado convocará a quienes hayan obtenido el empate para que se lleve a cabo una nueva elección, en un plazo no mayor de dos meses, asimismo convocará a elecciones en caso de nulidad de los comicios ya sea de Gobernador, de diputados o de ayuntamientos, en un plazo no mayor de seis meses.” Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho a formular voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de las propuestas de los considerandos quinto y sexto consistentes, correspondiente, en declarar la invalidez de los artículos 60, párrafo cuarto, y 64, párrafo octavo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado del Guanajuato, por lo que se refiere a la incompetencia del Congreso del Estado de Guanajuato para regular en materia de coaliciones. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Se expresó una mayoría de cinco votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando décimo octavo, consistente en reconocer la validez del artículo 313, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron voto de minoría. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán con salvedades y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de las propuestas de los considerandos décimo segundo y décimo tercero consistentes, correspondientemente, en reconocer la validez de los artículos 23, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Guanajuato y 275 y 279 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de las propuestas de los considerandos séptimo, décimo, décimo séptimo, décimo octavo, décimo noveno, vigésimo segundo, vigésimo tercero y vigésimo cuarto consistentes, correspondientemente, en reconocer la validez de los artículos 3, fracción II, 190, párrafo segundo, inciso d), 308, fracciones III y VIII, y 311, fracción III, incisos c), g) e, i), 313, fracciones II y VII, 314, 333, 334, 348, fracción VI, y 354, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando décimo cuarto, consistente en reconocer la validez del artículo 298 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado Guanajuato.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando décimo quinto, consistente en reconocer la validez del artículo 300 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando décimo sexto, consistente en reconocer la validez del artículo 307, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando vigésimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 318 y 319 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de la Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando vigésimo primero, consistente en reconocer la validez del artículo 321, fracciones XIII y XVI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con salvedades, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando quinto, consistente en declarar la invalidez del artículo 64, párrafo octavo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, en la porción normativa que refiere: “y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas”. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando décimo primero, consistente en declarar la invalidez del artículo 195, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho a formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

Los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Presidente Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión matutina de treinta de septiembre de dos mil catorce, el primero previo aviso a la Presidencia y el segundo por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta en funciones y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

La Presidenta en Funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra **Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas**.- Rúbrica.- El Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cien fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de treinta de septiembre de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014. Se certifica con la finalidad de publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil quince.- Rúbrica.

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES RESPECTO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2014 Y SUS ACUMULADAS 47/2014, 48/2014, Y 57/2014

A lo largo de las líneas siguientes desarrollaré algunos breves argumentos en relación con lo resuelto dentro del considerando Quinto de la resolución recaída en el asunto citado en el encabezado, pues estimo que es necesario aclarar el sentido del voto que emití en dicho apartado, para evitar que pudiera pensarse que es incongruente respecto del expresado en otros asuntos en los que se analizó el mismo tema al que a continuación me referiré.

Dentro del estudio realizado dentro de la consideración referida previamente, se declaró la invalidez del artículo 64, párrafo octavo¹, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato que establecía, medularmente, que los sufragios en los que se hubiesen marcado más de una opción de partidos políticos coaligados serían considerados válidos para el candidato postulado; contarían como un solo voto, y no serían tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Lo anterior, al estimarse, en esencia, que dicho precepto impedía que se tomaran en cuenta esos votos para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas y, de esta forma, no garantizaba el respeto de la voluntad de los electores; incidía negativamente en aspectos propios de la representatividad de los institutos políticos e integración de los órganos legislativos, y no aseguraba el principio de unidad del sufragio.

Como se hace constar en la ejecutoria, las consideraciones recién relacionadas se desarrollaron a partir de lo fallado por el Tribunal Pleno al conocer de un tema sustancialmente idéntico al referido en la diversa acción de inconstitucionalidad 22/2014, y sus acumuladas, respecto del cual, en su oportunidad, me pronuncié en contra.

No obstante lo anterior, **obligado por la mayoría** alcanzada en el precedente de referencia², y acorde con el voto que emití en la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2014, y sus acumuladas³, **con la única intención de alcanzar la votación necesaria para determinar la invalidez del precepto combatido y, de esta forma, abonar en la certeza de la regularidad constitucional de la normativa impugnada**, en el presente asunto me he pronunciado en un sentido diverso al de mi convicción.

El Ministro, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto aclaratorio formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la sentencia de treinta de septiembre de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil quince.- Rúbrica.

¹ Artículo 64...

Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos políticos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas...

² El considerando vigésimo sexto del fallo indicado se declaró la invalidez del artículo 87, párrafo 13, de la Ley General de Partidos Políticos en la porción que establecía "...y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas...", por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, y con el **voto en contra del suscrito**.

³ En lo que importa destacar, en el asunto de referencia, dentro del considerando sexto, se declaró la invalidez del artículo 145, párrafo doce, del Código Electoral del Estado de Michoacán, en la porción normativa que indica "...y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas...", determinación que fue aprobada por una mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán, la Presidenta en funciones, Sánchez Cordero de García Villegas, y el suscrito, **obligado por la mayoría de la acción de inconstitucionalidad 22/2014, y sus acumuladas, y con salvedades**.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 43/2014 Y SUS ACUMULADAS 47/2014, 48/2014 Y 57/2014

En sesión del 30 de Septiembre del 2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro, en el que debía pronunciarse sobre la validez constitucional de diversos artículos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Si bien estoy de acuerdo con algunas de las consideraciones plasmadas en la ejecutoria, no comparto algunas de las conclusiones y razonamientos plasmados respecto de los considerandos quinto y décimo segundo.

VOTO PARTICULAR respecto de la constitucionalidad del cómputo de los votos cuando se marca más de una opción respecto de partidos unidos en coalición, al ser competencia exclusiva de la Ley General. (Considerando Quinto)

Consideraciones de la Mayoría

Originalmente, la propuesta planteaba la declaración de invalidez del artículo 64, párrafo octavo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Guanajuato que establece:

“...Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos políticos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas”.

Lo anterior, en virtud de que el Congreso Local carece de competencia para legislar en materia de coaliciones tanto en los procesos federales como en los locales. Sin embargo, debido a la conformación de las votaciones del Pleno, la materia objeto de este considerando fue desestimado en el tema antes descrito, con base en el artículo 105 de nuestra Constitución.

Razones del disenso

Respecto de lo anterior, difiero con los argumentos competenciales de la mayoría, pues me parece que toda norma de origen legislativo local que regule lo relativo al sistema de coaliciones debiera ser declarado inválido independientemente del estudio de la constitucionalidad de la medida. Lo anterior, al tenor de lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas y la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas en donde se sentenció, con base en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción XXIX-U y en el artículo Segundo transitorio del decreto de reforma respectivo, que todo aspecto relativo al sistema de coaliciones debe ser regulado por el Congreso de la Unión a fin de obtener uniformidad regulatoria en todos los Estados de la República.

Ahora bien es preciso destacar que, por un lado, el artículo 73 mencionado establece la facultad del Congreso de la Unión “[p]ara expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución”.

Por otro lado, el artículo segundo transitorio del decreto de reforma establece las bases mínimas que han de contemplar las leyes generales mandatadas por el artículo referido.¹

¹ SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

l. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

[...]

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

[...]

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

[...]

En este sentido, el mandato del Segundo transitorio, numeral 1, es que la ley general contemple un “sistema uniforme” sobre la regulación de las coaliciones que deberá, por tanto, ser igual o similar tanto para la federación como para las entidades federativas. Además, en específico, en el numeral 4 de ese inciso, se estipula que la ley general contemplará las reglas conforme a las cuales aparecerán los emblemas en las boletas y el cómputo de los votos en materia de coaliciones.

En virtud de lo anterior, considero que se las porciones normativas de los artículos impugnados debieron haber sido declaradas inválidas.

VOTO PARTICULAR respecto de la constitucionalidad de limitar el voto en el extranjero a las elecciones respecto de gobernador (Considerando Décimo Segundo)

Consideraciones de la Mayoría

Respecto del tema anterior, los partidos actores impugnaban la constitucionalidad del artículo 23.II de la Ley Electoral de Procedimientos e Instituciones Electorales del Estado de Guanajuato, ya que consideran que el artículo en comento restringe injustificadamente el derecho de voto de los mexicanos que residen en el extranjero para votar en las elecciones de Presidente de la República, Senadores, Diputados Federales y Locales, así como por los ayuntamientos conforme a lo previsto en los artículos 1o. y 35o., fracción I de la Constitución Federal.

El artículo impugnado en comento dispone lo siguiente:

“Artículo 23

[...]

II. Votar en las elecciones populares. En el caso de los ciudadanos guanajuatenses que residen en el extranjero podrán votar para la elección de Gobernador del Estado;”

Al respecto, la mayoría determinó que los argumentos eran infundados toda vez que no se puede considerar, en principio, que el precepto combatido restringe indebidamente el derecho de voto de los mexicanos que residen en el extranjero para votar en las elecciones de Presidente de la República, Senadores y de Diputados Federales, toda vez que el numeral impugnado no regula ni podría regular lo relativo a dichas elecciones, pues al ser federales es al legislador Federal al que le corresponde establecer tales cuestiones, lo cual era consistente con el criterio adoptado por la mayoría en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 respecto del artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual yo no compartí.

Por tanto, el artículo se declaró constitucional.

Razones del disenso

En consistencia con mi posición en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, análoga a la *litis* de estos considerandos, se debe partir de la consideración que el derecho al voto es un derecho humano de naturaleza política consagrado en el artículo 35 constitucional, lo que implica que debe ser interpretado de la forma menos restrictiva.

Así, para el caso de la elección en el extranjero de gobernadores prevista en la Ley General, que determina que sólo se requiere la identificación del Estado de origen y la admisión de esta posibilidad por la legislación, en mi opinión, en virtud de tratarse del derecho humano a al voto, no se puede dejar al arbitrio del Estado o Distrito Federal la posibilidad de elección de gobernador o Jefe de Gobierno, lo cual torna inconstitucional la disposición por violentar el artículo 35 constitucional.

Por otro lado, del que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establezca que serán las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal quienes determinen la posibilidad de votación por Gobernador y Jefe de Gobierno respectivamente, (estimo inconstitucional), ello no puede significar que esté autorizando a las entidades federativas para que regulen las votaciones para otros cargos de elección popular como las diputaciones locales o la integración de los cabildos.

En esta materia y tratándose de su implementación en el extranjero no hay una libertad de configuración local. Conforme al artículo 73, fracción XXIX-U es facultad del legislador federal expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la Constitución. A estas leyes generales ha de ajustarse la regulación que hagan las entidades en la materia. Además, la implementación del voto fuera de la República depende de condiciones de posibilidad de ejecución en el exterior, instrumentación y operatividad, dado el sistema electoral que tenemos en México, es el gobierno Federal quién está en posibilidades de hacerlo.

Ahora bien, en cuanto a la justificación de excluir la votación para ciertos cargos desde el extranjero, hay que decir que la Constitución establece tres ámbitos de gobierno; en el artículo 40 se establece el sistema federal, en el artículo 43 las partes integrantes de la Federación y en el artículo 115 el ámbito municipal. De ellos, los ámbitos Federal y Estatal o Distrito Federal, son los únicos que coinciden en cuanto a los ámbitos electorales o circunscripciones. Tanto el Presidente de la República como los senadores responden a una sola circunscripción nacional por lo que no existe imposibilidad de asignación de voto.

Para el caso de los ayuntamientos, me parece que no existe razón para diferenciarlos con los casos del Presidente de la República y gobernadores, incluidos en los supuestos de la norma, por lo que deberían ser considerados en la misma situación que estos mediante una interpretación conforme. Debe enfatizarse que no corresponde a las entidades federativas adoptar dicha posibilidad sino que debió ser el legislador federal quien la previera en la Ley General. A falta de esta, y en razón de maximizar el derecho al voto, es que considero que el Pleno de la Suprema Corte debió hacer la interpretación conforme que he referido.

A diferencia de los anteriores cargos de elección popular que debieran estar en posibilidad de ser votados desde el extranjero, los diputados locales y federales tienen una organización electoral interna distinta; dependen de distritos que son unidades territoriales establecidas de manera más o menos discrecional, a partir de un criterio poblacional, determinado por un criterio de residencia. Por ello, el mexicano viviendo en el extranjero no está adscrito a un distrito territorial, lo cual deviene en una imposibilidad para votar por diputados, tanto locales como federales. De ahí que resulte justificado que no esté contemplada la elección de diputados desde el extranjero.

De esta forma, debiera poder votarse por cualquier cargo de los tres órdenes de gobierno, a menos que se encuentre una imposibilidad de implementación, como sucede con los diputados debido a que responden a circunscripciones territoriales que dependen de un criterio poblacional.

Por las razones previamente apuntadas, me separo respetuosamente de las consideraciones de la mayoría en la presente acción de inconstitucionalidad.

El Ministro, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en la sentencia de treinta de septiembre de dos mil catorce dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil quince.- Rúbrica.