

TERCERA SECCION
PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 103/2015, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, así como el Voto Concurrente formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2015.
PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA.

PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.
SECRETARIA:
GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **tres de diciembre de dos mil quince.**

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda. Mediante escrito presentado el tres de octubre de dos mil quince en el domicilio particular del autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Navarrete Ruiz, quien se ostenta como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Decretos 130 y 131 mediante los cuales se expidieron, respectivamente, la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno de esa Entidad de tres de septiembre de dos mil quince; asimismo, señaló como autoridades demandadas al Congreso y Gobernador del Estado de Tlaxcala.

SEGUNDO. Artículos constitucionales violados. El promovente señaló que las normas cuya invalidez demanda son violatorias de los artículos 1, 9, 14, 16, 41, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. El partido político expuso los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, de cuyo contenido se dará cuenta en cada uno de los considerandos destinados al estudio de fondo.

CUARTO. Registro del expediente y turno de la demanda. Por acuerdo de cinco de octubre de dos mil quince, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, con el número 103/2015; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO. Admisión de la demanda. Posteriormente, el Ministro instructor dictó acuerdo de seis de octubre de dos mil quince, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo 64 de la Ley Reglamentaria; asimismo, requirió al Poder Legislativo del Estado, para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de los Decretos impugnados; así como dio vista a la Procuradora General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde.

De igual forma solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que dentro del plazo de diez días naturales, dicha Sala expresara su opinión con relación al presente asunto; requirió al Presidente del Instituto Electoral del Estado de Tlaxcala, para que dentro del plazo de tres días naturales, informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en dicha Entidad Federativa; al Presidente del Instituto Nacional Electoral, para que dentro de similar plazo, enviara copia certificada de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, así como la certificación de su registro vigente, precisando quiénes son los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político.

SEXTO. Auto que tiene por desahogados los requerimientos formulados al Instituto Nacional Electoral y al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Mediante acuerdo de trece de octubre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por agregados los oficios y anexos de la Consejera Presidenta del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y del Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por medio de los cuales desahogaron los requerimientos formulados; así, tuvo a la primera de esas autoridades informando que el próximo proceso electoral en el Estado de Tlaxcala iniciará el cuatro de diciembre de dos mil quince; y por lo que hace a la segunda de ellas, tuvo por exhibidas las copias certificadas de los Estatutos del partido político actor, la certificación de su registro vigente y de la de los integrantes de su Comité Ejecutivo Nacional.

SÉPTIMO. Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades demandadas. Por acuerdo de diecinueve de octubre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala; así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de los Decretos impugnados.

OCTAVO. Acuerdo que tiene por presentada la opinión del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil quince, el Ministro instructor tuvo por rendida la opinión emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el mismo proveído tuvo por formulados los alegatos del partido político promovente de la acción.

NOVENO. Informes del Gobernador Constitucional y del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala. En los referidos informes, las autoridades demandadas expresaron en síntesis, lo siguiente:

I. Informe del Gobernador del Estado de Tlaxcala.

1. Que son ciertos los actos reclamados consistentes en promulgar y ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el tres de septiembre de dos mil quince, de los decretos impugnados; agrega que los actos reclamados son constitucionales ya que no se impugnaron por vicios propios, ni se señalaron como actos de autoridad aislados, aunado a que en su emisión se observaron los requisitos de legalidad y seguridad jurídica previstos en el artículo 16 de la Carta Magna.

2. Que el precepto 15, fracciones II y III de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala no es contrario a lo dispuesto por el numeral 34 de la citada normatividad, ya que el primero hace referencia al reconocimiento de derechos y acceso a prerrogativas de los partidos políticos y el segundo alude a la posibilidad que se otorga a los partidos para solicitar al instituto electoral local que organice la forma de elegir a sus directivas estatales o municipales; es decir, regulan aspectos del derecho electoral distintos.

Agrega que mientras el numeral 15 del cuerpo legal en cita menciona la palabra “reconocimiento”, lo cierto es que los derechos y prerrogativas de los partidos políticos no pueden estar supeditados al reconocimiento que ahí se refiere; por lo que no se transgrede el principio de certeza en materia electoral; asimismo señala que en cuanto a la facultad originaria del Instituto Nacional Electoral para organizar las elecciones de las dirigencias de los partidos, si bien el apartado B, número 7, del artículo 41 (sic) de la Carta Magna, establece que éste podrá organizar las referidas elecciones, lo cierto es que esa disposición es enunciativa y no limitativa, dado que no excluye a los organismos locales electorales para que desarrollen esa función.

3. Que los artículos 16, fracción II y 18, fracción I, inciso a), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala no vulneran el principio de constitución de un partido político local, dado que en cuanto al número de militantes en la Entidad Federativa se establece un 3% (tres por ciento) y de agremiados asistentes a las asambleas estatales el 1% (uno por ciento), lo que en comparación con los numerales 10, inciso c) y 13, apartado 1 de la Ley General de Partidos Políticos establece que requiere como mínimo el 0.26% (cero punto veintiséis por ciento), es decir, la ley secundaria local no establece mayores requisitos que los indicados en la ley general, por lo que no se infringen los artículos 73, fracción XXIX-U y 133 de la Carta Magna.

Señala que con motivo de la reforma constitucional en materia electoral de diez de febrero de dos mil catorce, se ajustaron las normas locales respectivas; además, no se estableció ninguna disposición por la que se constriñera a las legislaturas locales a incorporar en el ámbito de su competencia el porcentaje establecido en la ley general secundaria, de ahí que los congresos de los Estados tienen facultad para determinar el porcentaje mencionado.

4. Que lo dispuesto en los artículos 17, 40, segundo párrafo y 85 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala no vulnera el principio de certeza, tampoco se invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al establecer distintos parámetros para el registro de los partidos políticos, y para la pérdida del citado registro, que los previstos en la Ley General de Partidos Políticos; aduce que conforme a la citada reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, no se puede llegar al extremo de que la ley ordinaria del Estado sea una copia fiel de la Ley General.

5. Que contrario a lo planteado por el accionante, las disposiciones normativas que establecen la adjudicación de los bienes en el supuesto de cancelación de registro o de acreditación de los partidos políticos, no vulneran la autonomía en el financiamiento de éstos, lo que implica la no contravención de los principios del numeral 116 de la Carta Magna, ya que si se considera que la finalidad es reintegrar al Estado la aplicación de los fondos públicos locales en bienes muebles e inmuebles, es inconcuso que la adjudicación debe realizarse en la forma planteada en los artículos 48 y 145, fracción IV, inciso f) de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

6. Que el artículo 95 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala condiciona a las personas morales que realicen una aportación a dichos partidos, que estén legalmente constituidas y cumplan con sus obligaciones fiscales, está en el mismo plano de igualdad que la Ley General de Partidos Políticos, de ahí que no se esté ante el supuesto de una norma superior y otra inferior, sino de un mismo rango, sólo que una es federal y otra local.

7. Que el artículo 131 del Decreto 130 impugnado, no invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión al regular las coaliciones y el supuesto de excepción del primer proceso electoral en el que participe un partido, ya que de ese precepto en relación con el 85 de la Ley General de Partidos Políticos no se advierte alguna contradicción, puesto que en ambos se restringe a los partidos de nuevo registro formar coaliciones; aunado a que entre las dos normas no existe relación jerárquica ya que la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala no está subordinada a la referida Ley General.

8. Que el Congreso local sí está facultado para legislar en materia de candidaturas comunes, apoya dicha aseveración en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 60/2009 y su acumulada 61/2009.

9. Que el artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no vulnera el principio de paridad de género, ya que con ese método de designación de representantes se garantiza el respeto a la voluntad de los militantes de cada partido, puesto que permite a los agremiados elegir sin distingo a sus dirigentes tomando en cuenta distintos valores de selección, de ahí que constituya un derecho del partido para elegir a sus candidatos por designación directa de sus agremiados.

10. Que contrariamente a lo señalado por el accionante, la entrega de bienes a los organismos locales, no pone en riesgo la función que desarrollan los consejeros electorales, ya que sería tanto como aducir que por unos bienes muebles se pudiera tener cierta tendencia en el proceso electoral, dado que debe recordarse el cúmulo de medios de impugnación que en materia electoral permiten garantizar los principios constitucionales de certeza, objetividad e imparcialidad.

11. Que el artículo 81 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no es contrario al párrafo sexto, del artículo 95 de la Constitución de la citada Entidad Federativa, dado que corresponde al Congreso Estatal en el ámbito de sus facultades, realizar las reformas respectivas para que el titular del ejecutivo local las publique.

12. Que el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones cuenta con autonomía técnica para imponer sanciones.

13. Que si bien en la Constitución local no se establecieron los requisitos para ser consejero electoral, ello no implica la invalidez de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

14. Que en relación con la reducción de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, lo establecido en el artículo 116, fracciones I y II, de la Carta Magna, no es obstáculo para que las legislaturas locales, en el ámbito de su jurisdicción, aprueben la reducción del número de diputados; aunado a que la justificación del actuar del Congreso Local está contenida en la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015.

15. Que los argumentos en los que se impugnan los artículos 191 a 195 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala (que regula las boletas electorales), no se pueden analizar sino hasta que se lleve a cabo el proceso y sean elaboradas dichas boletas.

16. Que el artículo 81 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que prevé la no reelección del contralor del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones es contrario al párrafo sexto del artículo 95 de la Carta Magna, por lo que corresponde al Congreso del Estado realizar la reforma respectiva y al titular del Ejecutivo Local sancionar el decreto.

II. Informe del Congreso del Estado de Tlaxcala.

1. Indica que el uno y dos de septiembre de dos mil quince se aprobaron los decretos 130 y 131, mediante los que se expidieron las Leyes de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas para el Estado de Tlaxcala, respectivamente, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno de la citada Entidad Federativa el tres de septiembre del citado año, observándose todas las etapas legislativas que señala la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, tales como la presentación de las iniciativas, turno a las comisiones para la elaboración de los dictámenes, presentación de éstos ante el Pleno, así como la aprobación a través de la votación correspondiente, culminando con la publicación respectiva.

2. Que los decretos impugnados se elaboraron con base en las facultades otorgadas al Congreso del Estado por los artículos 39, 40 y 41 de la Carta Magna, así como por el 54, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y 9 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la mencionada Entidad Federativa; al respecto, el Alto Tribunal ha establecido que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello, como aconteció en la especie.

3. Que el artículo 15, fracciones I y II de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, no es contrario a los diversos 41, fracción V, apartados B y C; 116, fracción IV, incisos a) y f); 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; agrega que el precepto impugnado se ajustó al numeral 32, base 1, inciso b), fracción II de la ley citada en último término, la cual se refiere a los partidos políticos nacionales y el ordinal controvertido a los locales; esto con el propósito de no violentar el principio de jerarquía.

Añade que no debe perderse de vista que la intención del legislador al establecer la palabra "reconocimiento" no fue la de investir de legalidad los derechos de los partidos políticos, sino la de distinguirlos de entre los demás, como consecuencia de sus características y rasgos.

Menciona que el artículo 15, fracción III, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala prevé la atribución del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para organizar la elección de los dirigentes locales, cuando dicha facultad sea delegada por el Instituto Nacional, lo que no se contrapone con lo dispuesto en el artículo 44, en el inciso ff), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que es criterio del Alto Tribunal que la interpretación de una norma debe partir de que cuenta con la presunción de constitucionalidad y acoger aquella que la haga compatible con la Carta Magna.

Refiere que la norma impugnada lo que prevé es que en caso de que el Instituto Nacional Electoral considere necesario delegar la elección de la dirigencia local de un partido nacional instituido en el Estado, esa facultad encuentre su fundamento en la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala y pueda ser organizada por los institutos públicos locales, tomando en cuenta que los partidos con registro nacional cuentan con dos dirigencias, la estatal y la nacional; de ahí que esa circunstancia no determina la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

4. Que los artículos 16, fracción II y 18 fracción I, inciso a), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, no son contrarios a derecho, puesto que la Constitución Federal no establece valor porcentual para que las asociaciones que pretendan constituirse como partidos políticos demuestren el respaldo ciudadano con el que cuentan para poder constituirse, sino que el legislador secundario tiene la libertad de configuración respecto a la forma en que se debe acreditar el número de votantes necesarios para obtener el registro, así como que debe demostrar documentalmente la existencia del apoyo.

Agrega que la medida legislativa impugnada no es desproporcional, ni carece de razonabilidad, ya que persigue un fin legítimo que consiste en asegurar que los ciudadanos que pretendan constituir un partido político cuenten con parámetros mínimos de respaldo social; de ahí que la medida sea idónea, al permitir la operatividad de la convivencia de los gobernados con el modelo de partidos políticos y evita que un número indeterminado de éstos acuda a solicitar el registro respectivo; asimismo indica que la medida es proporcional porque asegura que los ciudadanos cuenten con partidos que sean realmente representativos, auténticos y competitivos.

5. Que no existe violación al artículo 72, fracción XXI, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos porque el precepto 40, segundo párrafo, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, no lo transgrede al no ser aplicable al caso, ya que el numeral impugnado sienta las bases para la organización interna de las Juntas Distritales Ejecutivas y los Estados cuentan con la facultad de regular en su Constitución y leyes secundarias, la materia electoral, así como establecer las sanciones ante el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en esa materia.

Añade que si bien el artículo 95, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos señala que un instituto político nacional podrá optar por el registro como local en las Entidades Federativas en cuya elección inmediata anterior hubiere obtenido por lo menos el 3% (tres por ciento) de la votación válida emitida; lo cierto es que ese precepto no señala a qué tipo de elección se refiere (gobernador, diputados o ayuntamientos), por lo que, atendiendo al principio de libertad de configuración, el Estado de Tlaxcala estableció en qué tipo de elección se debería tomar el citado porcentaje para obtener el registro local.

6. Que si el Poder Reformador estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto para analizar la regularidad de las normas generales subordinadas a la Constitución Federal, es claro que las constituciones locales no pueden ser analizadas en esa vía.

7. Que la intención del legislador contenida en el artículo 95 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, no fue la de contravenir lo dispuesto en el numeral 54 de la Ley General de Partidos Políticos, sino que trató de imponer una restricción más a aquellas personas morales que en procesos electorales y por intereses particulares, pretendieran otorgar financiamiento a los partidos, candidatos o precandidatos, violentando los principios de certeza, legalidad y objetividad.

8. Que el Congreso del Estado de Tlaxcala no legisló los artículos 97 al 113 y 117 al 129 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, con motivo de la delegación que de dicha facultad pueda hacer el Instituto Nacional Electoral, puesto que con base en el numeral 41, apartado B, de la Carta Magna, tal Instituto puede delegar la facultad de fiscalización al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y al efecto éste creó el procedimiento de fiscalización a que se sujetarían los partidos políticos del Estado, sólo con la intención de que no existiera un desfase que les permitiera evadir la comprobación de gastos.

9. Que el artículo 131 de Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, no invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión al reglamentar las coaliciones, específicamente lo relativo a que en el primer proceso electoral en el que participe un partido político de nuevo registro, no podrá competir en coalición, puesto que el Congreso Local sólo legisló de manera indirecta ese tema, sin violentar ninguna disposición constitucional, dado que la intención fue regular la forma de participación de los partidos de nueva creación, así como el sistema de coaliciones en las elecciones locales.

Añade que no existe disposición legal que impida a las Entidades Federativas legislar sobre aspectos electorales relacionados indirectamente con las coaliciones; por lo que si el objetivo del precepto cuestionado fue regular directamente la prohibición de que los partidos políticos de nueva creación no puedan coaligarse, ello es razonable y tampoco limita desproporcionalmente los derechos de asociación política, puesto que lo que se pretendió fue que los partidos demuestren su fuerza en un proceso electoral y no así el sistema de coaliciones en las elecciones locales; al respecto cita como precedentes las acciones de inconstitucionalidad 17/2014, 23/2014, 40/2014 y 65/2014.

10. Que los artículos 130, fracción II, 137, fracciones II y V, así como el 138, párrafos cuarto y quinto de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, no son violatorios del principio de certeza electoral, tutelado por los numerales 41 y 116, fracción IV de la Carta Magna al legislar en materia de candidaturas comunes, ya que las reglas establecidas para esa figura se enmarcan en la facultad de libertad configurativa; agrega que las normas impugnadas regulan el cómputo y distribución de los votos respecto de esas candidaturas, lo que es acorde con lo establecido por el Alto Tribunal respecto a que la implementación de los requisitos y lineamientos para la postulación de éstas queda a la libre configuración legislativa de los Estados (acciones de inconstitucionalidad 59/2014, así como 17/2015 y su acumulada 18/2015); de ahí que no exista el vicio de inconstitucionalidad alegado.

11. Que el artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no es violatorio de los numerales 1 y 41, base I de la Constitución Federal, ya que el partido accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad del precepto impugnado sin tomar en cuenta que la elección interna de candidatos de un instituto político es libre y no existe disposición que impida a los partidos llevarla a cabo, ni que se inscriban y participen personas de género distinto, ya que ello implicaría una violación al principio de no discriminación.

Agrega que si se declarara inconstitucional la norma impugnada, ello ocasionaría impedir a algún género participar en la elección interna de un partido político, o en su defecto no se podría garantizar que sea hombre o mujer, según se tratara, el que saliera vencedor en la elección interna, lo cual acarrearía una violación al principio de legalidad.

12. Que el artículo 27, párrafo primero, fracciones III, IV, V y VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos para el Estado de Tlaxcala, es conforme al artículo 116, fracción IV, incisos b), c) y g) de la Constitución Federal, ya que contrario a lo aducido por el demandante, en las acciones de inconstitucionalidad se resuelve la posible contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales y la Constitución Federal, lo que no ocurre en el caso, dado que los preceptos impugnados no violentan precepto constitucional alguno ni disposición contenida en ley general.

Añade que el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones tiene la obligación de asegurar las condiciones para su desarrollo, propiciar y suministrar el mínimo de elementos; además, su finalidad es promover que su patrimonio esté integrado con los bienes que se destinen al cumplimiento de su objeto; de ahí que los beneficios derivados de las donaciones en dinero o especie, herencias o legados procedentes de personas físicas o jurídicas que pudiera recibir el referido instituto, no tienen por qué influir en la toma de decisiones por parte de éste, ya que su autonomía no está condicionada a recibir aportación alguna.

13. Que los artículos 80 y 81 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no contravienen el principio de legalidad tutelado en los preceptos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que de conformidad con lo previsto en el diverso 105, fracción II, las constituciones locales no pueden ser analizadas en una acción de inconstitucionalidad.

Agrega que el objetivo del legislador local al equiparar en el artículo 80 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, a la Contraloría General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones con un área técnica, fue sólo para regular aspectos administrativos, por ejemplo, para homologar las prestaciones que el contralor general perciba durante su encargo y para lo cual se respetó la autonomía otorgada por la constitución local a éste.

14. Que el artículo 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no infringe los numerales 14, 16, 41 y 116 de la Constitución Federal, porque no desconocen la autonomía técnica, ni de gestión del contralor general del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, ya que el Consejo General del citado instituto es el órgano superior de éste, al cual le corresponde tomar las decisiones relacionadas con el funcionamiento de ese órgano y su ejercicio no implica que se trastoque la autonomía de la contraloría, sino que por el contrario se pretende garantizar que el titular de ésta se sujete a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, exhaustividad, transparencia y máxima publicidad; de ahí que el precepto impugnado sea válido.

15. Que el artículo 93 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, es constitucional al establecer que el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones es el que emite la convocatoria para designar al presidente, secretario o consejero electoral de los consejos estatales o municipales, ya que ello no contraviene los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, puesto que tal organismo cuenta con la autonomía que le permita establecer los parámetros que debe observar el Consejo General para emitir la citada convocatoria.

16. Que contrariamente a lo aducido por el accionante, se respetó el procedimiento legislativo a través del cual se redujo el número de diputados para integrar el Congreso del Estado de Tlaxcala; además se cumplió el requisito de fundamentación, ya que la soberanía representada por el legislativo, aprobó esa reforma, quedando quince de mayoría relativa y diez de representación proporcional, tal y como lo establecen los artículos 32, 33 y 34 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

En la publicación de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales se respetó lo dispuesto en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal; 32, párrafo primero, y 54 fracciones I y II de la Constitución local, así como 9 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; además se cumplió con el requisito de motivación tal y como se advierte del dictamen elaborado por las Comisiones respectivas, el cual fue aprobado por el Pleno del Congreso.

Añade que el Alto Tribunal ha establecido que tratándose de leyes, el fundamento no debe buscarse en cada acto legislativo, sino en la Constitución Federal o en la de los Estados si son locales, asimismo indica que el constituyente ordinario de Tlaxcala en todo momento tomó en cuenta el mínimo de habitantes que en relación con el número de diputados debe integrar el Poder Legislativo, lo que encuentra fundamento en el artículo 116, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, del cual se advierte que el número de representantes en los Congresos de los Estados, debe ser proporcional al número de habitantes en cada uno de ellos.

De modo que si de acuerdo con los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, obtenidos en el censo general de población y vivienda en dos mil diez, el Estado de Tlaxcala tiene una población de 1'169,936 (un millón ciento sesenta y nueve mil novecientos treinta y seis) habitantes, ello permite aplicar el principio de libertad de configuración legislativa para determinar el número de integrantes del Congreso; añade que al dejarse intacto en la Constitución Local el porcentaje para que un partido tenga derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, se respeta el derecho de las minorías para que estén representadas debidamente; aunado a que no existe disposición de la Constitución Federal, que imponga reglas específicas para tales efectos; de ahí que la disposición impugnada no contraviene ni ésta, ni las leyes generales que regulan la materia electoral.

17. Que el artículo 192 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, es constitucional al establecer que las boletas para las elecciones de gobernador, diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, 'podrán' contener los requisitos señalados en las fracciones I a XV, ya que contrario a lo aducido por el accionante, el legislador local enlistó las características necesarias que se deben observar al momento de realizar las citadas boletas, de manera enunciativa y no limitativa, permitiendo resolver situaciones extraordinarias que pudieran acontecer durante el proceso electoral.

18. Que el artículo 271, fracción III Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, es constitucional al regular la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, dado que remite a lo dispuesto por el numeral 116, fracción II de la Carta Magna y atiende a los fines y objetivos que se persiguen con el citado principio de representación.

19. Que el artículo 296, párrafos sexto, séptimo y octavo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala es constitucional, ya que lo ahí previsto no se repite en diversos párrafos, puesto que de la lectura integral del numeral cuestionado se advierte que garantiza el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público, entre otros temas; por lo que si ese precepto constituye una copia fiel del ordinal 368 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, está apegado a derecho.

20. Que contrariamente a lo aducido por el accionante, se reglamentaron correctamente las atribuciones de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, del Instituto Tlaxcalteca Electoral, dado que es el consejo de éste el encargado de adecuar la estructura técnica y operativa conforme a la disponibilidad del presupuesto, para lo cual expedirá los reglamentos interiores, circulares y lineamientos generales necesarios para su funcionamiento; por lo que si la unidad técnica es un órgano auxiliar en la tramitación e integración del procedimiento sancionador, es lógico que sea el consejo aludido el que establezca los lineamientos a través de los cuales desarrollaría sus funciones, con lo que se otorga certeza en la tramitación de ese proceso.

Indica que el legislador ordinario de Tlaxcala tiene atribuciones para establecer en las leyes secundarias organismos que auxilien en el desarrollo de las funciones del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, por lo que, es éste mediante su consejo el que emitirá los reglamentos internos a través de los cuales desarrollen sus funciones los órganos auxiliares, dado que éstas no pueden quedar supeditadas a una ley secundaria como lo

es la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del referido Estado, sino que esa facultad en todo caso debe corresponder al órgano electoral de la Entidad Federativa, dado que es el que conoce las necesidades del organismo.

DÉCIMO. Opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la opinión que formuló sostuvo lo siguiente:

1. Que el artículo 15, fracción II, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala no viola el principio constitucional de certeza electoral, ya que con base en una interpretación sistemática, armónica y conforme con la Constitución su sentido debe ser el de establecer las facultades del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, respecto a los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos a cargos de elección popular, entre otros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, apartado C, primer párrafo, numeral 1 constitucional.

Agrega que el precepto cuestionado no puede entenderse en el sentido de que sujeta los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos y de los candidatos al “reconocimiento” que de ellos efectúe el mencionado instituto, puesto que los derechos y las prerrogativas citadas están garantizados en la Constitución Federal, a saber, en los artículos 41, apartado B de la Base III, incisos i) y k), así como 116, fracción IV.

2. Que el artículo 15, fracción III, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala es contrario a la Constitución, ya que la delegación de atribuciones del Instituto Nacional Electoral a los organismos públicos locales electorales no es competencia de las legislaturas de las entidades federativas, en términos de lo dispuesto en los numerales 41, base V, apartado B, inciso a) y apartado C de la Carta Magna, así como 44, párrafo 1, inciso ff) y 125 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Que los artículos 16, fracción II y 18, fracción I, inciso a) de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala son contrarios a la Constitución, puesto que en los numerales 73, fracción XXIX-U y segundo transitorio de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció que estaba vedado para las legislaturas locales la emisión de normas generales en materia de partidos políticos, lo que abarca el porcentaje de afiliados de éstos.

Que los preceptos cuestionados establecen requisitos para la constitución de un partido político local, lo que está regulado en los artículos 10, numeral 2, inciso c) y 13, inciso a), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos, de ahí que los preceptos impugnados establezcan tópicos reservados al Congreso de la Unión; apoya lo anterior en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2014.

4. Que los numerales 40, 44, fracción II y 85 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, así como 256 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de dicha entidad federativa son contrarios a la Constitución Federal, al estar vedado para las legislaturas locales la emisión de normas en materia de partidos políticos, ya que conforme al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional mencionada, se estableció que sería el Congreso de la Unión el encargado de expedir las leyes relacionadas con el registro de los partidos políticos nacionales y locales, supuesto en el que se incluye la regulación de la pérdida del registro.

Agrega que en el artículo 94, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, se establece como causa para la pérdida de registro de un partido, entre otras, la de no obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 3% (tres por ciento) de la votación válida emitida en alguna de las elecciones para presidente, senadores o diputados, tratándose de partidos con registro nacional y de gobernador, diputados y ayuntamientos, respecto a los partidos locales; de ahí que si el Congreso de la Unión emitió la regulación aplicable, el legislador local no está en posibilidades de hacerlo, pues de lo contrario se vulnera el principio de certeza en tanto se modifican los requisitos para solicitar el registro y pérdida de éste; apoya las consideraciones en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2014.

5. Que los artículos 48, primer párrafo y 145, fracción IV, inciso f), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala son conformes con lo dispuesto en el numeral 116, fracción IV, incisos c) y g) de la Constitución Federal, el cual dispone que serán las leyes locales las que establezcan el procedimiento para la liquidación de los partidos políticos (que pierdan su registro o les sea cancelada su acreditación), el destino de sus bienes y remanentes, sin que determine a quien se les deban de adjudicar.

Añade que constituye un tema de legalidad el argumento del accionante relativo a que el artículo 48, primer párrafo de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, contraviene lo dispuesto en el numeral 145, fracción IV, inciso f), de la citada normatividad.

6. Que el artículo 95 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala es inconstitucional, al prever determinados requisitos para que las personas morales efectúen aportaciones al financiamiento privado de los partidos, puesto que implícitamente las autoriza pese a que el sistema electoral del país las prohíbe, tal y como lo disponen los preceptos 41 de la Constitución Federal y 54, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Partidos Políticos.

7. Que los artículos 97 a 103 y 117 a 129 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala son constitucionales, apoya tal aseveración en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 90/2014; agrega que las entidades federativas sí están facultadas para contar con órgano fiscalizador y establecer la normatividad correspondiente, siempre que sean acordes con la legislación federal.

8. Que el artículo 131 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala es inconstitucional, ya que como se estableció en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015, 93/2015 y 95/2015 acumuladas, las legislaturas de los estados no están facultadas para legislar en materia de coaliciones, y en las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

9. Que los artículos 130, fracción II, 137, fracciones II y V, así como 138, párrafos cuarto y quinto de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala son constitucionales; apoya dicha aseveración en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 59/2014, en la que se determinó, esencialmente, que las reglas establecidas por el legislador local respecto de las candidaturas comunes se enmarcan dentro del ejercicio de su libertad de configuración y no violan ningún precepto constitucional.

10. Que el artículo 10, cuarto párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, es contrario a la paridad de género tutelada en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución Federal, el cual otorga valor normativo propio y los partidos políticos deben ajustarse a ello, de ahí que no se pueda dejar al arbitrio de éstos cumplir esas disposiciones, las que son plenamente aplicables a la postulación de candidaturas.

11. Que el artículo 27, párrafo primero, fracciones III, V y VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala que disponen que las devoluciones del financiamiento público no ejercido o comprobado por los partidos políticos y los ingresos por suspensión o retención de ministraciones con motivo de sanciones impuestas forman parte del patrimonio del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, son conformes con la Carta Magna, porque no implican que el citado instituto pueda apropiarse del presupuesto destinado a los partidos políticos, ya que es hasta después de que éste no lo ejerció, cuando puede formar parte del referido instituto, lo que no transgrede ningún principio en materia electoral, ni vulnera su autonomía.

Agrega que el artículo 27, fracciones V y VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala tampoco contraviene los preceptos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni los de la Ley General de Partidos Políticos, dado que no prevé reducir, limitar o darle un curso diferente al financiamiento público, ya que lo que en realidad regulan es que cuando se devuelve al no haberse ejercido, entre otros supuestos, forme parte del patrimonio del órgano local electoral.

Indica que el artículo 27, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala es inconstitucional, al disponer que las donaciones, herencias y legados que se hicieren a favor de un órgano electoral local constituyen parte de su patrimonio, puesto que se aparta de lo establecido en el numeral 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Carta Magna que estatuye que los citados organismos deben regirse por los principios de imparcialidad e independencia y gozar de autonomía en su funcionamiento; por lo que, de aceptarse lo regulado en el precepto cuestionado, implicaría la posibilidad de que el financiamiento privado esté inmerso en la formación del patrimonio del órgano electoral local, lo que pondría en riesgo su autonomía.

12. Que el argumento en el que se aduce que los artículos 80 y 81 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala contravienen la constitución política de dicha entidad federativa son de mera legalidad.

Señala que el artículo 80 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no es contrario a la Carta Magna, ya que el solo hecho de que el legislador local estableciera que para efectos administrativos la contraloría general del organismo público local electoral tendría el nivel equivalente a un área técnica no es suficiente para aducir que afecta la autonomía del instituto, al no prever adicionalmente algún aspecto que suponga un riesgo real.

13. Que el artículo 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala contraviene la Carta Magna (numeral 41, base V, apartado A), al vulnerar el principio de autonomía del Contralor General del organismo público local electoral, al establecer que el Consejo General puede aplicarle sanciones por causas graves de responsabilidad administrativa; agrega que el precepto constitucional citado dispone que los órganos internos de control de las autoridades administrativas electorales tienen la encomienda de fiscalizar los ingresos y egresos del congreso general, lo que sólo se puede lograr si se garantiza el principio constitucional de autonomía técnica y de gestión, el cual se ve vulnerado con lo señalado en el precepto controvertido.

14. Que el artículo 93 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala contraviene los numerales 41, fracción V, 116, fracción IV, incisos b) y c), párrafos 1º, 2º y 3º, así como 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, en razón que de una interpretación sistemática y funcional de éstos se advierte que los requisitos para ser presidente, secretario o consejero electoral de un consejo distrital o municipal deben estar previstos en ley y no como lo dispone el artículo cuestionado, en una convocatoria emitida por el consejo general del instituto electoral local, ya que de lo contrario se vulnerarían los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, rectores de la materia electoral.

15. Que los artículos 117, primer párrafo, 147, 253, segundo párrafo, 255, 258 y 262 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala son constitucionales, puesto que la reducción de treinta y dos a veinticinco diputados del congreso de la citada entidad federativa es una cifra que se ajusta a los parámetros previstos en el artículo 116, fracción II de la Constitución Federal.

16. Que el artículo 192 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, es acorde a los principios de certeza, legalidad y equidad tutelados por la Carta Magna, ya que en términos de lo dispuesto en el numeral 41, Base V, apartado C, párrafo primero, numeral 4, de la Constitución Federal, prevé que corresponde a los organismos públicos locales en las elecciones de su respectiva entidad federativa la impresión de documentos y la producción de materiales electorales, lo que coincide con el régimen de autonomía de configuración legislativa; de ahí que el término "podrán" utilizado por el legislador local para referir los requisitos a considerar en las boletas electorales no sea contrario a la Constitución Federal.

17. Que la errata contenida en el artículo 271, primer párrafo, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, constituye una imprecisión en materia de técnica legislativa, puesto que se refiere a la cita errónea de un precepto en la ley cuestionada.

18. Que la reiteración de una porción normativa en el artículo 296, párrafos sexto, séptimo y octavo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala constituye una falta en materia de técnica legislativa.

19. Que no se actualiza la omisión legislativa y, por tanto, no son contrarios a la Constitución Federal, los artículos 366, fracción IV, y 373 párrafos tercero y cuarto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala; además de que lo aducido por el accionante implica una insuficiente regulación respecto de las atribuciones otorgadas a la unidad técnica de lo contencioso electoral dentro del trámite y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito local.

DÉCIMO PRIMERO. Pedimento de la Procuraduría General de la República. La Procuradora General de la República no formuló pedimento.

DÉCIMO SEGUNDO. Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción, el expediente se envió al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, 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 el promovente de la acción plantea la posible contradicción de diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, contenidas respectivamente, en los Decretos 130 y 131, publicados en el Periódico Oficial de esa Entidad de tres de septiembre de dos mil quince.

SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de las demandas. Por razón de orden, en primer lugar, se procede a analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

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:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial.

Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la norma que se impugna, considerándose en materia electoral, todos los días como hábiles.

Los Decretos 130 y 131 por medio de los cuales se expidieron la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado, el tres de septiembre de dos mil quince, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el cuatro de septiembre y venció el tres de octubre de dos mil quince.

Ahora bien, el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, se presentó el tres de octubre de dos mil quince, en el domicilio particular del autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte de la foja ochenta y uno vuelta del expediente en que se actúa; por lo que la demanda se promovió en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de la materia.

TERCERO. Legitimación del promovente. Acto continuo se procede a analizar la legitimación del promovente.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo de su Ley Reglamentaria, son del tenor siguiente:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

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

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

(...).

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

(...)”.

“Artículo 62. (...).

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

Los preceptos transcritos establecen que los partidos políticos podrán promover acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- b) Que promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local según sea el caso);
- c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello; y
- d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora bien, se procede al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales el partido político promovente de la acción acredita su legitimación, a saber:

La acción de inconstitucionalidad fue promovida por el Partido de la Revolución Democrática, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral de nueve de octubre de dos mil quince¹. Asimismo, fue suscrita por Carlos Navarrete Ruiz, en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de ese Partido, lo que se acredita con la diversa certificación de la misma fecha y expedida por la misma autoridad electoral, en la que se alude a la integración de ese Comité².

Por otra parte, del artículo 104, inciso e) de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática³, se desprende que la Presidencia Nacional del Partido cuenta con facultades para representar al partido.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por ese instituto político fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político nacional con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente y fue suscrita por quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los Estatutos que rigen dicho instituto político. Además de que las normas impugnadas son de naturaleza electoral.

¹ Foja ciento sesenta y uno.

² Foja ciento sesenta y dos.

³ **“Artículo 104.** El titular de la Presidencia Nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

(...).

e) Representar legalmente al Partido y designar apoderados de tal representación;

(...)”.

CUARTO. Improcedencia. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, se procede al análisis del oficio suscrito por la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Tlaxcala, recibido el treinta de noviembre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al cual adjuntó el Periódico Oficial de esa Entidad de veintisiete de noviembre pasado, que contiene el Decreto 167 por medio del cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Partidos Políticos y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas de esa Entidad Federativa.

De la revisión al Decreto referido, se desprende la reforma de los artículos 16, fracción II, 18, fracción I, inciso a), 48, 50, fracción VI, 73, 74, 77, 117, 131 y 145, primer párrafo, fracción IV, inciso f), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala; así como la derogación de los diversos 15, fracción III, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128 y 129 de ese ordenamiento.

Por lo que hace a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, se reformaron los artículos 10, cuarto párrafo, 81, 87, 93 y 271; y se derogaron el 23, 27, fracciones III y V, 192, 193, 296, párrafos sexto, séptimo y octavo y 307.

Asimismo los artículos transitorios primero y segundo del Decreto en cuestión⁴, establecen que entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial de la Entidad; y que se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al mismo.

Por otra parte, el artículo 19, fracción V de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, prevé como supuesto de improcedencia del medio de control constitucional que nos ocupa, el consistente en que hayan cesado los efectos de la norma general controvertida.

Con base en esa disposición en principio, podría considerarse que la promulgación del Decreto 167 genera como consecuencia la actualización de la causa de improcedencia superveniente consistente en la cesación de los efectos de las normas controvertidas; sin embargo, este Tribunal Pleno considera que ha lugar a desestimar esa posibilidad, pues por razones de supremacía constitucional, se debe observar lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, que ordena que las leyes electorales federal y locales, deberán promulgarse y publicarse, por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Ese texto expreso de la norma fundamental, se reproduce a continuación:

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

(...).

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

(...).

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

(...)”.

El precepto constitucional prevé en su primer apartado, una previsión absoluta, a saber, que las leyes electorales federal y locales, deberán publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse. Y en un segundo apartado, que durante el proceso electoral no podrá haber modificaciones legales fundamentales, lo que significa que si durante el proceso ocurren situaciones que no impliquen una “modificación legal fundamental”, podrán hacerse los ajustes necesarios de carácter legal para que el proceso discurra de la mejor manera.

También es importante señalar que ese precepto constitucional es resultado del proceso de reforma a la Constitución Federal, que culminó con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis. De los antecedentes respectivos, conviene conocer lo expresado en la exposición de motivos contenida en la iniciativa de reformas y adiciones que en materia electoral dieron origen a esa reforma, en la cual se expresó lo siguiente:

⁴ “**Artículo Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala”.

“**Artículo Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto”.

⁵ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...).

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

(...)”.

“(...).

Con objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada, se propone que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

Conforme a la propuesta, la Corte conocerá sobre la no conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminarse de la fracción II del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.

Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales; tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución, que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales, una vez iniciados los procesos electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los 90 días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnadas por inconstitucionalidad, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos.

(...).

Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el Estado de derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular, expresada en las urnas. Quedará reservado al Congreso de la Unión expedir las normas sustantivas y las específicas de los procedimientos a que se sujetarán las impugnaciones señaladas en éste y los párrafos precedentes.

(...)”.

De la transcripción que antecede se advierte que el Poder Reformador buscó entre otros objetivos, crear un sistema de justicia electoral, distribuyendo competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, para el caso que nos ocupa, que las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante este Alto Tribunal y que éste resolviera los litigios por medio de acción de inconstitucionalidad antes del inicio del proceso electoral correspondiente, con el fin de garantizar uno de los principios rectores en materia electoral, a saber, el de certeza, que consiste en que, al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente los sujetos legitimados, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento.

En ese contexto, como se apuntó, este Tribunal Pleno concluye que ha lugar a desestimar el supuesto de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos, ya que el artículo 19, fracción IV de la Ley de la materia, no puede ser aplicado en forma aislada o desvinculada de lo que ordena el diverso artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, esto es, debe prevalecer el imperativo constitucional categórico que prohíbe legislar noventa días antes del inicio del proceso electoral, esto a fin de dar certeza jurídica en el proceso comicial que se aproxima para el Estado de Tlaxcala.

En efecto, si bien el Decreto 167 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintisiete de noviembre de dos mil quince, entró en vigor al día siguiente de su publicación; también lo es que se emitió dentro del plazo de noventa días a que se refiere el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional y, en este sentido, no puede provocar el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad porque ello implicaría inobservar ese imperativo constitucional que tiene como objetivo garantizar el principio de certeza jurídica en materia electoral.

Lo que es significativo porque la regla constitucional que prevé el imperativo de no promulgar y publicar leyes electorales en el plazo de noventa días, se localiza precisamente en un precepto constitucional que otorga competencia a esta Suprema Corte para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, lo que demuestra que su principal incidencia tendrá lugar en este tipo de asuntos; y si bien los sujetos a quienes se dirige son, en principio, los Congresos de la Unión y de los Estados, también obliga a garantizar su observancia a este Alto Tribunal; por lo tanto, la ubicación topográfica de la disposición en cita, evidencia la importancia de la prohibición de legislar en el plazo de noventa días ya referido, el cual resulta congruente y razonable en la propia mecánica de control constitucional establecida al efecto, pues además de dar certeza jurídica a la ciudadanía sobre las normas de carácter electoral que habrán de regir en un proceso comicial, permite que los sujetos legitimados en ese preciso plazo mayor a noventa días puedan controvertir la validez constitucional de su contenido.

Incluso, este mismo tiempo permitirá al Tribunal Constitucional tramitar el procedimiento y desahogar las diligencias necesarias para colocar en estado de resolución el juicio y, en consecuencia, dictar el fallo respectivo previo al inicio del proceso electoral, lo que significa que cualquier consecuencia que del fallo derive, es decir, invalidar alguna o todas las disposiciones combatidas o declarar su validez, permitirá a todos los actores correspondientes conocer en definitiva el marco normativo al cual deberán sujetarse en la elección correspondiente.

Por tanto, sin desconocer la existencia del Decreto 167 y su vigencia, así como la consecuencia que generaría para efectos del sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad, este Tribunal considera que rige en forma directa lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, lo que significa que no puede darse efectos jurídicos al acto del legislador local y, por ende, sin prejuzgar sobre su contenido, se aplicará en ulteriores procesos electorales distintos del próximo.

Lo anterior es así, porque el precepto constitucional contiene un imperativo que impide legislar en el plazo de noventa días, supuesto en el cual se debe privilegiar la supremacía constitucional frente al orden legal; por ello, se subraya sin prejuzgar sobre la validez del Decreto 167, en aras de dar certeza al proceso electoral, es necesario diferir su vigencia, pues establecer otra interpretación provocaría que esta Suprema Corte inobservara el propio precepto constitucional que prevé una veda, es decir, un periodo en donde no se pueden hacer reformas a disposiciones electorales.

En consecuencia, no ha lugar a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 103/2015; y de acuerdo con lo expuesto, el Decreto 167 publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad, el veintisiete de noviembre de dos mil quince, deberá aplicarse a ulteriores procesos electorales distintos del próximo.

QUINTO. Precisión de la litis. De la lectura integral al escrito que contiene la demanda de acción de inconstitucionalidad, se aprecia que en ésta se señalan como disposiciones impugnadas y problemas jurídicos planteados, los siguientes:

Temas	Normas impugnadas
Tema 1. Reconocimiento de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; y organización de la elección de los dirigentes de partidos políticos locales. Considerando sexto.	Artículo: 15, fracciones II y III de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 2. Porcentaje de afiliados para constituir un partido político local. Considerando séptimo.	Artículos: 16, fracción II y 18, fracción I, inciso a) de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 3. Reglas sobre la opción que tiene un partido político nacional que pierde su registro, para obtener uno como partido político local. Considerando octavo.	Artículos: 40, 44, fracción II y 85 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala; y 256 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 4. Destino de los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos estatales que pierdan su registro o acreditación. Considerando noveno.	Artículos: 48, párrafo primero y 145, párrafo primero, fracción IV, inciso f) de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

Tema 5. Aportaciones al financiamiento privado de los partidos políticos por parte de personas morales. Considerando décimo.	Artículo: 95 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 6. Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de fiscalización. Considerando décimo primero.	Artículos: 97 a 113 y 117 a 129 de la Ley de Partidos Políticos para Estado de Tlaxcala.
Tema 7. Falta de atribuciones del Congreso local para legislar en materia de coaliciones. Considerando décimo segundo.	Artículo: 131 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 8. Transferencia de votos en candidaturas comunes. Considerando décimo tercero.	Artículos: 130, fracción II, 137, fracciones II y V, 138, párrafos cuarto y quinto de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.
Tema 9. Excepción a la regla de paridad de género. Considerando décimo cuarto.	Artículo: 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala,
Tema 10. Integración del patrimonio del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Considerando décimo quinto.	Artículo: 27, párrafo 1, fracciones III, V y VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 11. Contraloría General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Considerando décimo sexto.	Artículos: 80, segundo párrafo y 81 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 12. Facultad del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para imponer sanciones al titular de la Contraloría General. Considerando décimo séptimo.	Artículo: 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 13. Requisitos para la designación de Presidente, Secretario o Consejero Electoral de los Consejos Distritales o Municipales. Considerando décimo octavo.	Artículo: 93 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 14. Reducción del número de diputados que integran el Congreso del Estado de Tlaxcala. Considerando décimo noveno.	Artículos: 117, párrafo primero, 147, 253, párrafo segundo, 255, 258 y 262 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 15. Requisitos de las boletas electorales. Considerando vigésimo.	Artículo: 192, primer párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 16. Tema 16. Asignación de regidurías de representación proporcional. Considerando vigésimo primero.	Artículo: 271, párrafo primero, fracción III, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 17. Actos previos al registro de candidatos independientes, regulación reiterada. Considerando vigésimo segundo.	Artículo: 296 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
Tema 18. Insuficiencia en el señalamiento de atribuciones de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Considerando vigésimo tercero.	Artículos: 366, fracción IV y 373 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

SEXTO. Tema 1. Reconocimiento de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; y organización de la elección de los dirigentes de partidos políticos locales.

El partido político actor argumenta que el artículo 15, fracción II de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala viola el principio de certeza en materia electoral, porque sujeta los derechos de acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos a cargos de elección popular local, al reconocimiento que de ellos realice el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, sin que baste el establecimiento legal de éstos, por lo que transgrede los artículos 41, fracción V, apartados B y C y 116, fracción IV, incisos a) y f) de la Constitución Federal, ya que en esos preceptos se reconoce la existencia y obligatoriedad de observar el principio de certeza en materia electoral, de ahí que los derechos y prerrogativas previstos en la ley a favor de los partidos políticos, no pueden estar sujetos a posterior reconocimiento por parte de la autoridad administrativa electoral.

Por lo que hace a la diversa fracción III del artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, aduce que es inconstitucional porque prevé sin sustento constitucional alguno, que el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones tendrá entre sus atribuciones la de organizar la elección de los dirigentes locales de los partidos políticos, cuando dicha facultad le sea delegada por el Instituto Nacional Electoral, por lo que transgrede los artículos 41, fracción V, apartados B y C y 116, fracción IV, incisos a) y f) de la Constitución Federal. Sobre esa base constitucional subraya que es clara en establecer la distribución de facultades entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales, sin que se haga referencia a que la organización de las elecciones de dirigencias de los partidos políticos por parte de las autoridades electorales, sea una facultad delegable, sino que se trata de una cuestión en donde existe una evidente distribución de facultades entre los ámbitos de gobierno; así como prevén que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, deberán guardar conformidad con las bases establecidas en esa Constitución Federal y las leyes generales en la materia; por tanto, agrega, se debe estar a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 15, fracciones II y III de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, se reproduce a continuación:

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

I. Registrar a los partidos políticos locales y acreditar a los partidos políticos nacionales registrados ante el Instituto Nacional;

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

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

IV. Colaborar con el Instituto Nacional cuando éste lo solicite o, en su caso, asumir la responsabilidad cuando se le delegue la atribución inherente, respecto a la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, los candidatos de éstos y los candidatos independientes a cargos de elección popular local, o cualquier otra, de conformidad con lo estipulado en la Ley de Partidos y demás legislación aplicable, y

V. Las demás que establezcan las leyes aplicables en la materia”.

La disposición combatida prevé las atribuciones del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, entre ellas, las combatidas que se contienen en las fracciones II y III, que consisten en el reconocimiento de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos a cargos de elección popular local; y la organización de la elección de los dirigentes locales de los partidos políticos cuando dicha facultad sea delegada por el Instituto Nacional Electoral, y los partidos lo soliciten así con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la Ley General Electoral, la demás legislación aplicable y los lineamientos que emita ese Instituto.

Por otro lado, los artículos 41, fracciones I y V, apartados B y C y 116, fracción IV, incisos a) y f), de la Constitución Federal, son del tenor siguiente:

“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.

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.

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.

(...).

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:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

b) Para los procesos electorales federales:

1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

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

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

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

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

(...)"

“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.

(...).

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;

(...).

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;

(...)”.

La impugnación del artículo 15 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala se divide en dos problemas jurídicos. En primer término, se analizará el relativo a lo dispuesto en la fracción II que prevé como atribución del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, el reconocimiento de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos a cargos de elección popular local, que en opinión del partido político es inconstitucional porque los derechos y prerrogativas de los partidos políticos no pueden estar sujetos a posterior reconocimiento de la autoridad administrativa electoral.

Al respecto, es importante tomar en cuenta que de acuerdo con el artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público, así como que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponde; los que 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.

Como la propia Constitución lo ordena, corresponde a las leyes ordinarias establecer entre otras disposiciones, las relativas a los derechos y prerrogativas que la propia Constitución reconoce a los partidos políticos, dada su naturaleza y los fines constitucionales que persiguen.

También es importante tomar en cuenta que de acuerdo con el artículo 1 de la Ley General de Partidos Políticos, su objeto es entre otros, el de regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales. Así, de ese ordenamiento, resulta conveniente conocer lo dispuesto en los diversos 7, numeral 1, inciso b) y 9, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, los cuales se reproducen a continuación:

“Artículo 7.

1. Corresponden al Instituto, las atribuciones siguientes:

(...).

b) El reconocimiento de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal;

(...)”.

“Artículo 9.

1. Corresponden a los Organismos Públicos Locales, las atribuciones siguientes:

a) Reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas;

(...)”.

Los preceptos transcritos se refieren respectivamente, a las atribuciones del Instituto Nacional Electoral, concretamente al reconocimiento de los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales; y que corresponde a los organismos públicos locales, la atribución de reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales.

Con base en lo descrito, debe decirse que no asiste la razón al partido político actor, ya que si bien la fracción II del artículo 15 de la Ley combatida, prevé como atribución del Instituto Electoral local, la de reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos, también lo es que el término reconocer se debe entender utilizado a la luz del contexto constitucional del que deriva, pues se subraya que de acuerdo con el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 1 de la Constitución Federal, los organismos públicos locales electorales ejercerán funciones en materia de derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, lo que significa que esos derechos y prerrogativas están garantizados en la propia Constitución, por ende, el término "reconocer" equivale a registrar, a identificar esos derechos y prerrogativas para efecto de su ejercicio, pues a los organismos públicos locales electorales se les encomienda la función estatal de organizar las elecciones, con base precisamente en las materias que enumera el precepto constitucional referido.

Por tanto, la disposición cuestionada no puede ser interpretada en los términos que indica el partido político, pues los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y de sus candidatos ya están garantizados en la propia Constitución Federal, por lo que se entiende que al referirse a la atribuciones de Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, alude a las funciones que corresponden a ese Instituto en materia de derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

Aún más, la redacción de la disposición cuestionada corresponde a la que contiene el artículo 9, numeral 1, inciso a) de la Ley General de Partidos Políticos, transcrito, que claramente expresa que corresponde a los organismos públicos locales la atribución de reconocer los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos locales y los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas, de donde se desprende además, que la norma combatida tiene sustento en una ley general.

Por tanto, ha lugar a declarar la validez de la fracción II del artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

El segundo problema jurídico que plantea el partido político se refiere a lo dispuesto en la fracción III del artículo 15 del ordenamiento ya referido, que establece como atribución del Instituto Electoral local, la consistente en la organización de la elección de los dirigentes locales de los partidos políticos, cuando dicha facultad sea delegada por el Instituto Nacional Electoral, supuesto en el cual argumenta que en las bases constitucionales referidas no se establece que esa sea una facultad delegable, es decir, se trata de una cuestión en donde existe una clara distribución de facultades entre el ámbito federal y el local.

Sobre el particular, es importante tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, fracción V, en su apartado C, transcrito, que ordena que 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 delegar en los organismos públicos locales electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del apartado B de la propia fracción, que alude a lo que corresponde llevar a cabo a ese Instituto tanto en procesos electorales federales como locales, a saber:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

De igual forma es importante tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 44, numeral 1, inciso ff), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se refiere a las atribuciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, concretamente en esa fracción prevé como atribución, la de dictar los acuerdos necesarios para organizar las elecciones de las dirigencias de los partidos políticos que así lo soliciten; y en la parte final prevé que, tratándose de las dirigencias de los partidos políticos locales, la organización corresponderá a los organismos públicos locales. Esa disposición se reproduce a continuación:

“Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...).

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

Precisado lo anterior, debe decirse que la fracción III del artículo 15 de la Ley impugnada, es inconstitucional porque en ella, el legislador introdujo un supuesto normativo en el que no tiene competencia para legislar, es decir, el Congreso local no puede establecer facultades delegables del Instituto Nacional Electoral hacia el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, ya que el artículo 41 constitucional en la porción específica referida, enumera con claridad qué atribuciones del Instituto Nacional son delegables, aún más la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 125 hace referencia a la delegación de funciones de ese organismo a los institutos electorales locales que señala el inciso b) del apartado C de la Base V del artículo 41 de la Constitución Federal, precisando que ésta es excepcional, de donde se desprende que corresponde al Congreso de la Unión legislar aquellos aspectos de la materia electoral que puedan ser objeto de delegación y no a los Congresos locales.

Lo anterior cobra sentido porque se trata de la delegación de facultades de un órgano nacional a los locales, lo que explica que en la Constitución Federal no se haga referencia a facultad alguna de los Congresos locales para legislar lo que el Instituto Nacional puede delegar a los organismos públicos locales electorales.

Y esto se corrobora aún más, es decir, la competencia del Congreso de la Unión en la materia, si se toma en cuenta lo dispuesto en el artículo 44, párrafo 1, inciso ff) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que expresamente señala que tratándose de las dirigencias de los partidos políticos locales, la organización corresponderá a los organismos públicos locales, de donde se confirma que no se está ante una facultad delegable y que el propio Congreso de la Unión, en una ley general claramente ordenó que es competencia de los organismos públicos locales electorales la organización de la elección de las dirigencias de los partidos políticos locales.

Por tanto, se declara la invalidez de la porción normativa consistente en: “... cuando dicha facultad sea delegada por el Instituto Nacional...”, de la fracción III del artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

SÉPTIMO. Tema 2. Porcentaje de afiliados para constituir un partido político local.

El Partido de la Revolución Democrática combate los artículos 16, fracción II y 18, fracción I, inciso a) de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, por violación al 73, fracción XXIX-U y 133 de la Constitución Federal, ya que contradicen lo establecido en los diversos 10, numeral 2, inciso c) y 13, inciso A), fracción II de la Ley General de Partidos Políticos; que lo anterior es así, porque el artículo 16, fracción II establece que el número de afiliados para constituir un partido político local no podrá ser inferior al 3% (tres por ciento) del padrón electoral estatal de al menos las dos terceras partes de los municipios del Estado, y el diverso 18 fracción I, en su inciso a) ordena que el número de afiliados que concurren a las asambleas municipales para la constitución de un partido no podrá ser menor al 1% (uno por ciento) del padrón electoral y, en todo caso, no puede ser menor a doscientos ciudadanos residentes en cada municipio. A diferencia de lo que prevé la Ley General en los artículos ya señalados, que establece como requisito para constituir un partido político tener al menos el 0.26% (cero punto veintiséis por ciento) del padrón electoral tanto de la entidad federativa de que se trate y el mismo porcentaje en cada uno de al menos dos tercios de los municipios de un Estado, de donde es claro que la Ley impugnada exige el 3% (tres por ciento) del padrón electoral de la Entidad y el 1% (uno por ciento) del padrón por municipio en un número que no puede ser menor de 200 (doscientos) ciudadanos por municipio de al menos dos tercios de los que integran la Entidad.

En ese orden de ideas, aduce, los preceptos combatidos violan el artículo 133 de la Constitución Federal que establece que esta, los tratados internacionales y las leyes del Congreso de la Unión serán ley suprema; y en el caso, el legislador local inobservó una ley general, que es jerárquicamente superior a la combatida, es decir, el Congreso demandado debió observar lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, ya que sin duda se está ante una falta de adecuación de la Ley local en relación con la Ley Federal; máxime que las disposiciones cuestionadas, como consecuencia de la inobservancia al ordenamiento general, contienen requisitos excesivos para la creación de un partido político local, pues la diferencia en los porcentajes en el número de afiliados así lo demuestra.

Además existe una violación al principio de legalidad porque de acuerdo con el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal, corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las Entidades Federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, de donde se advierte que no es atribución exclusiva del Congreso Estatal la de legislar sobre partidos políticos, sino que para ello debe observar disposiciones de ordenamientos generales, lo que en el caso no respetó porque emitió preceptos que contravienen una ley general, exigiendo mayores requisitos que los que ésta prevé para la constitución de un partido político local.

Los artículos 16, fracción II y 18, fracción I, inciso a) de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, se transcriben a continuación:

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

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

I. Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley, y

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

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

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

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

b) Que los afiliados suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación;

c) Que se comprobó la identidad de los afiliados asistentes con la exhibición de su credencial para votar vigente;

d) Que asistieron libremente;

e) Que los afiliados asistentes conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos;

f) Que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea estatal constitutiva que representen al menos el cinco por ciento del padrón de afiliados municipal;

g) Que los delegados sean militantes inscritos en el padrón del partido;

h) Que con los ciudadanos afiliados quedaron integradas las listas de afiliados ordenadas alfabéticamente y por municipio, con el nombre, los apellidos, género, el domicilio, la clave, el folio de la credencial para votar y la firma autógrafa de cada uno de ellos; dichas listas de afiliados deberán remitirse al Instituto a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la asamblea municipal, y

i) Que en la realización de las asambleas de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

(...)”.

El artículo 16 en su fracción II exige para la constitución de un partido político local que el número de sus militantes en la Entidad no podrá ser inferior al 3% (tres por ciento) del padrón electoral estatal que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, en cuando menos dos terceras partes de los municipios del Estado. Por su parte, el diverso 18 en su fracción I, inciso a) dispone para la constitución de un partido político estatal, la de acreditar la celebración de asambleas municipales constitutivas en por lo menos dos terceras partes de los municipios de la entidad, ante la presencia de autoridades electorales, quienes certificarán el número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor al 1% (uno por ciento) correspondiente al último corte del padrón electoral del mes inmediato anterior al que se presente la solicitud de registro y que dicho número no podrá ser inferior a 200 (doscientos) ciudadanos residentes en cada municipio de que se trate.

Por otro lado, el segundo transitorio, fracción I, inciso a) del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, establece que el Congreso de la Unión deberá expedir los ordenamientos a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-U de la propia Constitución Federal, es decir, aquellos relativos a partidos políticos nacionales y locales, que contendrán, entre otros, disposiciones sobre los plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales. Esas disposiciones se reproducen a continuación:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...).

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.

(...)”.

“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:

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

a) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales;

(...)”.

Ahora, los artículos 10, numeral 2, inciso c) y 13 de la Ley General de Partidos Políticos, prevén lo siguiente:

“Artículo 10.

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

2. Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:

a) Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley;

b) Tratándose de partidos políticos nacionales, contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, y

c) Tratándose de partidos políticos locales, contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; los cuales deberán contar con credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate”.

“Artículo 13.

1. Para el caso de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local, se deberá acreditar:

a) La celebración, por lo menos en dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, de una asamblea en presencia de un funcionario del Organismo Público Local competente, quien certificará:

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

II. Que con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y

III. Que en la realización de las asambleas de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

b) La celebración de una asamblea local constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Organismo Público Local competente, quien certificará:

I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas distritales, municipales o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso;

II. Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso anterior;

III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea local, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente;

IV. Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y

V. Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en la entidad federativa, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por esta Ley. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior”.

Los preceptos arriba transcritos se refieren respectivamente, a los requisitos para la constitución y registro de partidos políticos nacionales y locales, y para el problema que nos ocupa, es decir, el registro de partidos políticos locales, establecen que la organización de ciudadanos que pretenda constituirse como tales, deberán contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad, los que bajo ninguna circunstancia podrá ser inferior al 0.26% (cero punto veintiséis por ciento) del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Precisado lo anterior, debe decirse que asiste la razón al partido político actor, es decir, el Congreso del Estado de Tlaxcala carece de facultades para emitir normas sobre la constitución y registro de partidos políticos locales, pues de acuerdo con el segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, será la Ley General la que contendrá las normas sobre los plazos y requisitos para el registro legal de los institutos políticos, incluidos aquellos de carácter local. Por tanto, si las entidades federativas carecen de facultades para legislar en relación a ese aspecto de la materia electoral, ello es suficiente para declarar la invalidez de las disposiciones combatidas, en virtud de que la norma de tránsito es clara en fijar el contenido de la Ley General, esto es, de la Ley General de Partidos Políticos, la que además en las porciones normativas ya transcritas, fija los requisitos para la constitución y registro de partidos políticos locales.

En este rubro, es importante señalar que este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014⁶, determinó que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal y, el diverso segundo transitorio del Decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, a los que se aludió con anterioridad, las entidades federativas no se encuentran facultadas

⁶ Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce.

para regular cuestiones previstas en los ordenamientos de carácter general, ni siquiera reproduciendo el texto en disposiciones de nivel local, lo que tiene lógica si se toma en cuenta que las leyes generales rigen en todo el territorio nacional.

Aunado al hecho de que en el caso, las normas combatidas son evidentemente contradictorias con lo que dispone el ordenamiento de carácter general.

En consecuencia, es fundado el argumento hecho valer y este Tribunal Pleno declara la invalidez de los artículos 16, fracción II y 18, fracción I, inciso a) de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

OCTAVO. Tema 3. Reglas sobre la opción que tiene un partido político nacional que pierde su registro, para obtener uno como partido político local.

El partido político combate los artículos 40, 44, fracción II y 85 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala y 256 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, bajo el argumento de que en ellos se establece que en el supuesto que un partido político nacional pierda su registro, pero hubiera obtenido por lo menos el 3% (tres por ciento) de la votación total válida en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, o sólo en las dos últimas, en caso de elecciones intermedias, relativas al proceso electoral local inmediato anterior, se estará a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 95 de la Ley General de Partidos Políticos, es decir, con las normas se pretende que en el conjunto de elecciones se obtenga ese porcentaje y no en alguna de ellas, lo que es inconstitucional. Esto es, el requisito del 3% (tres por ciento) de la elección local, debe interpretarse respecto de la elección concurrente con la federal o, en caso contrario, en la inmediata anterior y que el porcentaje mínimo debe ser de manera alternativa en cualquiera de las elecciones en las que haya participado, cumpliendo también el requisito de haber postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos.

Por otra parte, argumenta que el plazo para la presentación de la solicitud de registro de los partidos políticos nacionales que puedan solicitar éste en la Entidad Federativa, previsto en el artículo 40, segundo párrafo de la Ley combatida, limita su ejercicio al mes de febrero del año anterior al de la elección, lo que implica sujetar a plazos de registro ordinario el supuesto en comento, sin que dicha temporalidad esté prevista en las bases constitucionales ni en la Ley General de Partidos Políticos; agrega que ese plazo atenta contra el principio de certeza e invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión al fijar condiciones y plazos no previstos en las leyes generales, en contravención a los artículos 73 de la Constitución Federal y segundo transitorio, fracción I, de su Decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce.

Por último, argumenta que el artículo 85 de la Ley combatida transgrede el principio de certeza previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos c) y g), de la Constitución Federal, ya que dispone que el porcentaje de 3% (tres por ciento) se obtenga respecto de la votación válida en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, o sólo en las dos últimas, en caso de elecciones intermedias, sin que haya claridad que el porcentaje se obtenga en alguno de los tipos de elección, como se desprende del diverso 52 de la Ley General de Partidos Políticos, sino que exige que sea en todas las elecciones.

Los artículos 40, 44, fracción II y 85 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala; y 256 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, son del tenor siguiente:

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

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

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

I. No participar con candidatos en un proceso electoral ordinario;

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

III. Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;

IV. Por disolución del partido político, conforme a lo que establecen sus estatutos;

V. Haberse fusionado con otro partido político, en los términos que señala esta Ley;

VI. La omisión total de la rendición de informes relativos a sus ingresos y egresos en los casos y términos de la Ley General de Partidos Políticos, esta Ley y demás disposiciones legales aplicables, y

VII. Incumplir de manera grave o sistemática las disposiciones de esta Ley, o los acuerdos del Instituto”.

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

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

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

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

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

En atención a la causa de pedir se puede establecer que el partido político combate las disposiciones referidas en el segmento relativo al 3% (tres por ciento) de la votación válida en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, o sólo en las dos últimas, en caso de elecciones intermedias, relativas al proceso electoral local inmediato, es decir, se duele de que las disposiciones exijan ese porcentaje respecto del conjunto de elecciones, lo que excluye la posibilidad de que éste se obtenga en una de ellas. Así como combate el plazo a que se refiere el último párrafo del artículo 40 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, a saber, el relativo para la presentación de la solicitud de un partido político nacional que perdió su registro y pretenda acreditarse en la entidad federativa.

Por lo que hace al primer problema jurídico, es importante tener presente lo dispuesto en los artículos 41, fracción I, último párrafo y 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Federal, que establecen que los partidos políticos nacionales y locales que no obtengan, al menos, el 3% (tres por ciento) del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo federal o local, o de las Cámaras del Congreso de la Unión, o Legislativos locales, les será cancelado el registro. Esas disposiciones son del tenor siguiente:

“Artículo 41. (...).

I.

(...).

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.

(...).

“Artículo 116. (...).

IV. (...).

f) (...).

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;
(...).”

También es importante señalar que este Tribunal Pleno, en la acción 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015⁷, al analizar el artículo 95, párrafo décimo tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, declaró la invalidez de la porción normativa que expresa “y ayuntamientos”, en virtud de que desvirtúa la regla constitucional que exige un mínimo de representatividad en las elecciones estatales de gobernador o diputados locales, pero no de ayuntamientos; lo que quedó expresado en los siguientes términos:

“(...).

En los precedentes acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas y 5/2015 este Tribunal Pleno interpretó que la regla prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo de la Constitución federal exige que el partido político local obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en alguna de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, pues de lo contrario le será cancelado el registro. Así, esta regla constitucional establece que los partidos políticos locales demuestren un mínimo de representatividad en las elecciones de gobernador o diputados locales. Por tanto, si el artículo 95, párrafo décimo tercero de la Constitución impugnada establece la posibilidad de demostrar ese mínimo de representatividad para conservar el registro previendo que lo hagan en cualquiera de las elecciones que se celebren para Ayuntamientos, lo que hace es desvirtuar la regla que exige un mínimo de representatividad en las elecciones que reflejan la voluntad de los ciudadanos de todo el Estado, por lo que vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo de la Constitución federal.

(...).

Por tanto, se declara la invalidez de la porción normativa ‘y ayuntamientos’ del párrafo décimo tercero del artículo 95 de la Constitución del Estado de Tlaxcala, para quedar como sigue: ‘Toda partidos político estatal perderá su registro si no obtiene, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para Gobernador, Diputados locales. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales’.

(...).”

Con base en esas disposiciones constitucionales y lo resuelto en el precedente arriba transcrito, se determina que el concepto de invalidez es fundado, en virtud de que los preceptos reclamados en el supuesto normativo específico, relativo a la obtención del 3% (tres por ciento) de la votación total emitida en las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, o sólo en las dos últimas, en caso de elecciones intermedias, violan lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo de la Constitución Federal, por cuanto aluden a las elecciones celebradas en ayuntamientos; es decir, se debe estar a lo que expresamente señala el texto constitucional que, en el caso concreto de las entidades federativas, se refiere al 3% (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, pero no de ayuntamientos.

Cabe agregar por lo que hace a este primer problema jurídico, que la conclusión referida también aplica para lo dispuesto en el artículo 256 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, porque si bien el partido político en el texto del concepto de invalidez no expresa argumento alguno en su contra, sino que simplemente lo invoca en el primer párrafo del concepto respectivo, incluyéndolo dentro del grupo de preceptos cuestionados, también lo es que en atención a la causa de pedir, se entiende impugnado.

Por lo que hace al segundo de los problemas jurídicos, aquél en el que se combate el plazo a que se refiere el último párrafo del artículo 40 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, es decir, el relativo para la presentación de la solicitud de un partido político nacional que perdió su registro y pretenda acreditarse en la entidad federativa, debe decirse que el argumento es infundado, pues el partido político

⁷ Resuelta en sesión de treinta de noviembre de dos mil quince, bajo la Ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

afirma que implica sujetar el supuesto previsto en el párrafo 5 del artículo 95 de la Ley General de Partidos Políticos, a los plazos de un procedimiento ordinario de solicitud de registro de partido político estatal, máxime que esa Ley General no sujeta a plazos el procedimiento ordinario de registro de partido político estatal, lo que en su opinión viola el principio de certeza pero sobre todo se invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, quien es el único que puede legislar sobre ese aspecto de la materia electoral.

Lo infundado del argumento que nos ocupa, consiste en que si bien de acuerdo con los artículos 73, fracción XXIX-U y segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de partidos políticos, emitiendo leyes de carácter general que rigen en el territorio nacional; y que tiene competencia exclusiva en las materias que refiere esa norma de tránsito, también lo es que el Congreso del Estado de Tlaxcala sí puede legislar en cuanto a la acreditación de partidos políticos nacionales que hayan perdido su registro, es decir, el artículo 40, párrafo segundo de la Ley cuestionada sólo regula un plazo para la presentación de la solicitud de la acreditación de los partidos políticos nacionales que se ubiquen en ese supuesto, lo que significa que está regulando un trámite a realizar ante el Instituto Electoral local, para la obtención de una acreditación, lo que no está sujeto al contenido detallado que describe el artículo segundo transitorio; es decir, la regulación es lógica porque se refiere a la realización de actos ante ese Instituto local.

No se desconoce que el artículo 95, numeral 5 de la Ley General de Partidos Políticos, se refiere a la pérdida de registro de partidos políticos nacionales, pero de su lectura no se desprende la fijación de plazo alguno, lo que se explica porque el trámite a que alude la norma cuestionada dependerá del régimen legal de cada entidad federativa, por tanto no lo contradice y no existe problema alguno de violación al principio de certeza electoral, pero lo principal es que no existe sustento para considerar que este rubro de los plazos para la acreditación de partidos políticos nacionales que pierden su registro, no pueda ser legislado por las entidades federativas.

En consecuencia, ha lugar a calificar como parcialmente fundados los conceptos de invalidez; y declarar la invalidez de los artículos 40, párrafo primero, 44, fracción II, 48, párrafo primero y 85 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, exclusivamente por lo que hace a la porción normativa que indica “y Ayuntamientos”; y 256, párrafo primero, en la porción normativa que enuncia “y Ayuntamientos”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

NOVENO. Tema 4. Destino de los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos estatales que pierdan su registro o acreditación.

El Partido de la Revolución Democrática argumenta que los artículos 48, párrafo primero y 145, párrafo primero, fracción IV, inciso f) de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, son inconstitucionales porque establecen que los recursos y bienes remanentes de los partidos políticos estatales que pierdan su registro o se cancele su acreditación, pasarán a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado, lo que es inconstitucional por razones de certeza jurídica porque el diverso 95, párrafo décimo quinto de la Constitución del Estado, prevé para esos supuestos que los activos derivados del financiamiento público estatal pasarán a formar parte del patrimonio del organismo público local electoral, lo que es francamente contradictorio con la Ley combatida.

Sobre todo si se toma en cuenta que el artículo 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal, establece que las leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes; por ello, debe declararse la invalidez de los preceptos combatidos que ordenan la adjudicación de los bienes a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Tlaxcala. Y que también se transgrede el diverso inciso c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional que garantiza la autonomía e independencia de las autoridades electorales, pues los recursos y bienes remanentes deben ser entregados al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y no a la Secretaría mencionada.

Los artículos 48, párrafo primero y 145, párrafo primero, fracción IV, inciso f) de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, se reproducen a continuación:

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

(...)”.

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

(...).

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

a) Emitir aviso de liquidación del partido político de que se trate, mismo que deberá publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para los efectos legales procedentes;

b) Determinar las obligaciones laborales, fiscales y con proveedores o acreedores, a cargo del partido político en liquidación;

c) Determinar el monto de recursos o valor de los bienes susceptibles de ser utilizados para el cumplimiento de las obligaciones;

d) Ordenar lo necesario para cubrir las obligaciones que la ley determina en protección y beneficio de los trabajadores del partido político en liquidación. Realizado lo anterior, deberán cubrirse las obligaciones fiscales que correspondan; si quedasen recursos disponibles, se atenderán otras obligaciones contraídas y debidamente documentadas con proveedores y acreedores del partido político en liquidación, aplicando en lo conducente las leyes en la materia;

e) Formulará un informe de lo actuado que contendrá el balance de bienes y recursos remanentes después de establecer las provisiones necesarias a los fines antes indicados; el informe será sometido a la aprobación del Consejo General del Instituto. Una vez aprobado el informe con el balance de liquidación del partido político de que se trate, el interventor ordenará lo necesario a fin de cubrir las obligaciones determinadas, en el orden de prelación antes señalado:

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

g) En todo tiempo deberá garantizarse al partido político de que se trate el ejercicio de las garantías que la Constitución y las leyes establecen para estos casos. Las decisiones de la autoridad local pueden ser impugnadas jurisdiccionalmente”.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso c) primer párrafo y g) de la Constitución Federal, es del tenor siguiente:

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

(...).

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:

(...).

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:

(...).

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;

(...)”.

Este precepto constitucional, garantiza en primer término, que las autoridades electorales locales gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; así como que las leyes de los Estados en materia electoral contendrán el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes.

Por su parte, el artículo 95, párrafo décimo quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, dispone lo siguiente:

“Artículo 95. El Instituto Tlaxcalteca de Elecciones es el órgano encargado de la organización, dirección, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales y de consulta ciudadana que prevé el apartado A del artículo 29 de esta Constitución; que constituyen una función de carácter público y estatal; es autoridad en la materia, dotada de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones con relación a los poderes públicos y a los particulares; tiene carácter permanente, personalidad jurídica y patrimonio propios; dispondrá de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y gozará de autonomía presupuestal y financiera.

(...).

Los activos derivados del financiamiento público estatal, de los partidos políticos estatales que pierdan su registro, así como de los partidos políticos nacionales que pierdan su registro o sea cancelada su acreditación, por cualquiera de las causas que prescriba la ley de la materia, pasarán a formar parte del patrimonio del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

La ley de la materia establecerá las reglas y los procedimientos al respecto.

(...)”.

Precisado lo anterior, debe decirse en primer término, que de acuerdo con el artículo 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución Federal, las leyes locales en materia electoral regularán el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes, sin establecer exigencia mayor, esto es, no ordena a quién se le deben adjudicar los recursos y bienes de aquellos partidos que pierdan su registro o acreditación, lo que implica que queda a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas, regular ese tipo de procedimientos, pero sobre todo decidir el destino de los recursos y bienes referidos. Por tanto, no existe violación a lo dispuesto en el artículo 116 constitucional en la porción normativa referida, ya que este precepto sólo obliga a legislar ese aspecto de la materia electoral, sin sujetarlo a particularidad alguna.

Lo mismo ocurre con la violación al principio de autonomía e independencia que rige en el funcionamiento y decisiones de la autoridad electoral local, pues la Constitución Federal no exige que los recursos y bienes de los partidos políticos que hayan perdido su registro o cancelado su acreditación, deba ser parte del patrimonio del Instituto Electoral local; aún más, las normas reclamadas se refieren al destino de los recursos referidos, por lo que no son disposiciones que regulen algún acto específico de decisión de la autoridad local y no exista una relación directa entre el principio que se aduce como violado y el supuesto normativo que se combate.

Por lo que toca a la contradicción que se denuncia entre el artículo 95, párrafo décimo quinto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y los artículos reclamados, debe decirse que sí existe una contradicción, incluso, entre la Ley reclamada y la diversa Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que en su artículo 27, fracción IV⁸, contiene una regulación que concuerda con lo que ordena la Constitución local, por lo que en este supuesto existe violación al principio de seguridad jurídica, pues a pesar de lo que ordena la Constitución local, las leyes ordinarias que de ella derivan prevén supuestos normativos opuestos.

En efecto, el artículo 95, párrafo décimo quinto de la Constitución local ordena que los activos derivados del financiamiento público estatal de los partidos políticos que pierdan su registro o sea cancelada su acreditación, pasarán a formar parte del patrimonio del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, así como que la ley de la materia establecerá las reglas y los procedimientos respectivos. A su vez, el artículo 27, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, determina que el patrimonio de ese Instituto estará constituido, entre otros, por los activos recuperados con motivo de la pérdida de registro de partidos políticos estatales y de la cancelación de acreditación de partidos políticos nacionales, a diferencia de lo que establecen los preceptos combatidos, que ordenan en forma directa que esos activos

⁸ **“Artículo 27.** El patrimonio del Instituto se destinará únicamente a la consecución de sus fines y el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, y estará constituido por:

(...).

IV. Los activos recuperados con motivo de la pérdida de registro de partidos políticos estatales y de la cancelación de acreditación de partidos políticos nacionales;

(...)”.

pasarán a formar parte de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado. Lo que significa que a pesar de que en la Constitución local existe una norma que señala de manera específica el destino de esos activos, la Ley reclamada prevé lo contrario.

No se desconoce que la Constitución local en su artículo 95, ordena que la ley de la materia deberá referirse a las reglas y los procedimientos relativos, lo que no significa modificar el destino que el Constituyente local ordenó para esos activos, sobre todo si se toma en cuenta que existe una disposición ordinaria que es acorde a lo que prevé la Constitución y provoca además, que esas leyes electorales ordinarias se opongan, lo que, como se apuntó, puede generar situaciones de inseguridad jurídica.

En consecuencia, se declara la invalidez de los artículos 48, párrafo primero y 145, párrafo primero, fracción IV, inciso f) de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, sólo por cuanto ordenan que los activos de los partidos políticos que pierdan su registro o acreditación pasarán a formar parte de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado. Y en virtud de que existe disposición expresa en la Constitución local relativa al destino de esos activos, deberá observarse lo dispuesto en el artículo 95, párrafo décimo quinto de esa Constitución.

Ahora bien, el artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹, prevé lo que deberán contener las sentencias dictadas en acción de inconstitucionalidad, concretamente sus alcances y efectos, permitiendo que cuando en ésta se declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas disposiciones que guarden una relación de dependencia con la declarada inconstitucional.

Con fundamento en esa disposición y en virtud de la declaratoria de invalidez a que se refiere este considerando, ésta se debe hacer extensiva al primer párrafo del artículo 145 de la Ley reclamada, en la porción normativa que señala “a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado”.

DÉCIMO. Tema 5. Aportaciones al financiamiento privado de los partidos políticos por parte de personas morales.

El partido político argumenta que el artículo 95 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, no guarda conformidad con el diverso 116, fracción IV de la Constitución Federal, ni con el 54 numeral 1, inciso f) de la Ley General de Partidos Políticos, ya que la disposición combatida permite que personas morales efectúen aportaciones al financiamiento privado de los partidos políticos, lo que se opone a esos ordenamientos, porque en el sistema electoral nacional se encuentra prohibido a las personas morales en general y de cualquier tipo, realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia; por ello, la disposición combatida no guarda conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Partidos Políticos, por lo que deviene inconstitucional.

Al respecto, el artículo 95 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, prevé lo siguiente:

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

Por otro lado, el artículo 41, fracción II de la Constitución Federal, establece en su primer párrafo que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; así como prevé la forma en la que se integrará el financiamiento público conforme a las reglas que enumera en tres incisos. Esa disposición es del tenor siguiente:

“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.

(...).

⁹ “Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...).

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

(...)"

De la lectura al precepto constitucional se advierte que en el sistema electoral mexicano el esquema de financiamiento para los partidos políticos es fundamentalmente de carácter público, lo que no significa que no pueda existir financiamiento privado; y, para ello, la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 53¹⁰ dispone que además del financiamiento público, los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades que la propia norma describe.

Pero concretamente el artículo 54 de esa Ley General contiene la prohibición expresa consistente en que los partidos políticos, ni los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular podrán recibir aportaciones o donativos en dinero o en especie, por sí o interpósita persona, entre otras, de personas morales; esa disposición se reproduce a continuación:

¹⁰ **Artículo 53.**

1. Además de lo establecido en el Capítulo que antecede, los partidos políticos podrán recibir financiamiento que no provenga del erario público, con las modalidades siguientes:

a) Financiamiento por la militancia;
b) Financiamiento de simpatizantes;
c) Autofinanciamiento, y
d) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos".

“Artículo 54.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal 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, y
- g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

2. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades”.

Precisado lo anterior, debe decirse que tal y como lo aduce el partido político actor, la disposición combatida es inconstitucional porque al establecer que las personas morales que efectúen aportaciones al financiamiento privado de los partidos políticos, deberán estar legalmente constituidas y cumplir con sus obligaciones fiscales, está permitiendo con ello que las personas morales aporten financiamiento a los partidos políticos, cuando ello está expresamente prohibido en una ley que es de observancia general en el territorio nacional y que tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a partidos políticos nacionales y locales, de donde se entiende que al tratarse de un ordenamiento general obliga a la entidad federativa.

Por ello, si la Ley General ordena expresamente que bajo ninguna circunstancia los partidos políticos podrán recibir aportaciones en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, de personas morales, ello demuestra que la disposición combatida es inconstitucional, porque además la Ley General, al establecer esa prohibición, está atendiendo al objetivo del poder reformador, esto es, a que el financiamiento público prevalezca sobre el privado, según se desprende del artículo 41, fracción II de la Constitución Federal.

Incluso, el precepto combatido es contradictorio con el diverso 90, fracción VI de la propia Ley de Partidos Políticos para Estado de Tlaxcala¹¹, que establece que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, entre otros, las personas morales, disposición que guarda identidad con el diverso 54 de la Ley General de Partidos Políticos, ya transcrito.

Por lo expuesto, ha lugar a declarar la invalidez del artículo 95 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

DÉCIMO PRIMERO. Tema 6. Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de fiscalización.

El partido político actor argumenta que son inconstitucionales los artículos 97 a 113 y 117 a 129 de la Ley de Partidos Políticos para Estado de Tlaxcala, porque con ellos se invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión y del Instituto Nacional Electoral, pues se trata de normas relativas a la facultad de fiscalización en materia político-electoral, al margen de la delegación que de dicha facultad pueda hacer ese Instituto al Órgano Público Local Electoral del Estado de Tlaxcala.

Que lo anterior es así, porque las disposiciones cuya invalidez solicita establecen desde reglas de sistema de contabilidad e informes de ingresos y gastos, hasta las relativas a la verificación de operaciones financieras con la autoridad hacendaria del Gobierno Federal, pasando por establecer obligaciones en cuanto al régimen financiero y reglas de fiscalización en general de actividades ordinarias y las correspondientes a los procesos electorales, aspectos que, aduce, son facultad exclusiva del Congreso de la Unión y en la esfera administrativa competencia del Instituto Nacional Electoral, conforme a las bases de distribución de competencias prevista en la Constitución Federal, según se desprende de los artículos 41, fracción V, apartado B, inciso a), numeral 6, penúltimo y último párrafos y 73, fracción XXIX-U, así como en el segundo

¹¹ “**Artículo 90.** No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona:

(...).

VI. Las personas morales;

(...)”.

transitorio, fracción I, inciso g) del Decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, que ordena que la Ley General de Partidos Políticos, regulará el sistema único de fiscalización, de donde es claro que las disposiciones combatidas invaden la esfera de competencia del Congreso de la Unión y de las funciones del Instituto Nacional Electoral en materia de fiscalización político-electoral, máxime que de las propias disposiciones constitucionales se desprende la posibilidad de que ese Instituto delegue la función de fiscalización, con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de su Consejo General, cuestión que se complementa en los artículos 8 de la Ley General de Partidos Políticos y 195 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Agrega que el establecimiento de un órgano de fiscalización dentro del Órgano Público Local Electoral del Estado de Tlaxcala, resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Federal, puesto que implica la duplicidad de esfuerzos institucionales en ese rubro de la materia electoral; así como reitera que de la lectura al artículo 41 de la Constitución Federal se acredita que el Poder Reformador pretendió establecer una fiscalización integral, fijando la competencia exclusivamente a favor del Instituto Nacional Electoral, con la posibilidad de que éste delegue esa función en los Institutos Electorales locales, por tanto, las disposiciones impugnadas no son conformes con el espíritu y propósito del modelo de organización electoral establecido en el Decreto de reformas a la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, lo que claramente se confirma con la lectura del segundo transitorio, fracción I, inciso g) del Decreto referido, en el que insiste, se ordena que la Ley General de Partidos Políticos establecerá un sistema fiscalización; incluso, el numeral 3 de ese inciso g) del transitorio constitucional se refiere a los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados, notificaciones que deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate; lo que evidencia la invasión en la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión y del Instituto referido.

Insiste en que el Instituto Electoral local sólo podrá participar en materia de fiscalización, en el supuesto de que el Instituto Nacional Electoral le delegue la atribución, en cuyo caso el órgano técnico de éste seguirá siendo el conducto para superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal; tan es así, que conforme a las citadas bases constitucionales y legales, en el artículo 8 de la Ley General de Partidos Políticos, la delegación de facultades en materia de fiscalización para un proceso electoral local determinado, sólo puede llevarse a cabo conforme a las formalidades y procedimientos que se prevén en esa disposición, lo que evidencia que no existe base constitucional o legal que determine que la función de fiscalización (al margen de la delegación) corresponda a los organismos públicos locales y, mucho menos, que cuenten con atribuciones para aplicar el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, ni para emitir una legislación paralela al sistema nacional de fiscalización previsto en la Ley General de Partidos Políticos y en el Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Los artículos reclamados son del tenor siguiente:

“Artículo 97. Los partidos políticos deberán expedir recibos foliados en los que se hagan constar el nombre completo y domicilio, clave de elector y, en su caso clave del Registro Federal de Contribuyentes del aportante. Para el caso de que la aportación se realice con cheque o transferencia bancaria, la cuenta de origen deberá estar a nombre del aportante. Invariablemente las aportaciones o cuotas deberán depositarse en cuentas bancarias a nombre del partido político”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

De la Verificación de Operaciones Financieras

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

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

TÍTULO SÉPTIMO

DEL RÉGIMEN FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

CAPÍTULO I

Del Sistema de Contabilidad de los Partidos Políticos

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

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

I. Estará conformado por el conjunto de registros, procedimientos, criterios e informes, estructurados sobre la base de principios técnicos comunes destinados a captar, valorar, registrar, clasificar, informar e interpretar, las transacciones, transformaciones y eventos que, derivados de la actividad financiera, modificaran la situación patrimonial del partido político;

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

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

- IV. Registrar de manera armónica, delimitada y específica sus operaciones presupuestarias y contables, así como otros flujos económicos;
- V. Reflejará la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Instituto Nacional;
- VI. Facilitará el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales;
- VII. Integrará en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado;
- VIII. Permitirá que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable;
- IX. Reflejará un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión financiera;
- X. Generará, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y demás información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas, y
- XI. Facilitará el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles”.

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

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

CAPÍTULO II

De las Obligaciones de los Partidos en cuanto al Régimen Financiero

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

- I. Llevar su contabilidad mediante libros, sistemas, registros contables, estados de cuenta, cuentas especiales, papeles de trabajo, discos o cualquier medio procesable de almacenamiento de datos que les permitan facilitar el registro y la fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos y la administración de la deuda;
- II. Generar estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados en términos monetarios;
- III. Seguir las mejores prácticas contables en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización;
- IV. Contar con manuales de contabilidad, así como con otros instrumentos contables que defina el Instituto Nacional;
- V. Conservar la información contable por un término mínimo de cinco años, y
- VI. Entregar al Consejo General del Instituto Nacional la información siguiente:
 - a) En un plazo de setenta y dos horas, contado a partir de que surta efectos la notificación del requerimiento, sus estados financieros con un corte de información al momento de la solicitud;
 - b) Fuera de procesos electorales, el informe de los contratos será presentado de manera trimestral del periodo inmediato anterior, y
 - c) La información de carácter financiero, la relativa al gasto y condiciones de ejecución, de los contratos que celebren durante las precampañas y campañas, en un plazo máximo de tres días posteriores a su suscripción, previa entrega de los bienes o la prestación de servicios de que se trate, dicha información podrá ser notificada al Instituto por medios electrónicos con base en los lineamientos que éste emita”.

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

- I. La firma del representante del partido político, la coalición o el candidato;
- II. El objeto del contrato;
- III. El valor o precio unitario y total de los bienes o servicios a proporcionar;
- IV. Las condiciones a través de las cuales se llevará a cabo su ejecución, y
- V. La penalización en caso de incumplimiento”.

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

- I. Estar amparados con un comprobante que cumpla los requisitos fiscales;
- II. Efectuar mediante transferencia electrónica, cheque nominativo para abono en cuenta del beneficiario, los pagos cuyo monto exceda de noventa días de salario mínimo general vigente para el Estado;
- III. Estar debidamente registrados en la contabilidad;
- IV. Cumplir con las obligaciones establecidas en materia de retenciones y entero de impuestos a cargo de terceros, y
- V. Sujetar los gastos asociados a adquisiciones, a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas”.

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

“Artículo 110. Se entiende por propaganda en vía pública toda propaganda que se contrate o difunda en espectaculares, buzones, cajas de luz, carteleras, marquesinas, muebles urbanos de publicidad con o sin movimiento, muros, panorámicos, para autobuses, puentes, vallas, vehículos o cualquier otro medio similar”.

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

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

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

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

TÍTULO NOVENO
DE LA FISCALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS
CAPÍTULO I

Fiscalización de las Actividades Ordinarias Permanentes de los Partidos Políticos

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

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

II. Se entiende como rubros de gasto ordinario:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. La realización de investigaciones socioeconómicas y políticas;

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

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

CAPÍTULO II

Fiscalización de los Partidos Políticos durante los Procesos Electorales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

De los Informes de Ingresos y Gastos de los Partidos Políticos

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

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

“**Artículo 123.** La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Instituto Nacional y podrá ser delegada al Instituto, en los términos previstos por las leyes”.

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

A. Informes trimestrales de avance del ejercicio:

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

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

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

B. Informes anuales de gasto ordinario:

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

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

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

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

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

A. Informes de precampaña:

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

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

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

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

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

B. Informes de Campaña:

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

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

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

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

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

I. Como gastos genéricos de campaña, se entenderá los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Se difunda la imagen del candidato, o

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

En los supuestos que anteceden, se estará a las reglas que para efectos del registro contable y comprobación de gastos referidos en el artículo anterior se establezcan en el reglamento de fiscalización que emita el Instituto Nacional”.

De la lectura a las disposiciones transcritas se advierte en primer término, que no todas se refieren a fiscalización y, por tanto, no adolecen del vicio que les atribuye el partido político actor.

En efecto, los artículos 97, 98, 99, 100 y 101 forman parte del Capítulo II “Del financiamiento privado”, correspondiente al Título Sexto “Del financiamiento de los partidos políticos” de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, esto es, la simple ubicación de esas disposiciones en el capítulo referido demuestra que no prevén regla alguna sobre fiscalización, pues su contenido corresponde a las características de los recibos que deberán expedir los partidos políticos; la forma en la que se harán constar las aportaciones en especie; la relación mensual que el partido político deberá entregar de los nombres de los aportantes y, en su caso, cuentas de origen; el destino de las aportaciones de bienes muebles o inmuebles; así como que los partidos políticos podrán establecer en instituciones bancarias domiciliadas en el país, cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos, según las reglas ahí enumeradas.

De donde es claro que no se refieren a fiscalización, sino a financiamiento privado; y si bien por medio de esta figura se lleva a cabo la revisión detallada del origen y destino de los recursos que reciben los partidos políticos con base en los informes presentados por éstos, también lo es que los preceptos relativos a financiamiento privado no constituyen en sí reglas de fiscalización.

Lo mismo ocurre con los artículos 103 a 113, que forman parte del Título Séptimo “Del régimen financiero de los partidos políticos” y sus Capítulos I “Del sistema de contabilidad de los partidos políticos” y II “De las obligaciones de los partidos en cuanto al régimen financiero”, ya que concretamente regulan el sistema de contabilidad de los partidos políticos y sus obligaciones en cuanto al régimen financiero, esto es, las características del sistema con base en el cual organizarán su contabilidad, así como las reglas sobre el respaldo documental de dicha contabilidad, la generación de estados financieros, la entrega al Instituto Nacional Electoral sobre la información financiera correspondiente, avisos de contratación, la documentación de los gastos realizados y su forma de pago. Esto es, se trata de disposiciones que corresponden a la administración y destino de los recursos que reciben los partidos políticos, pero no se refieren en concreto a la función de fiscalización, que es la que combate el partido político actor; sin que sea óbice que en esas disposiciones se aluda al Consejo General o a la Unidad Técnica del Instituto Nacional Electoral, porque en estricto sentido no se está ante disposiciones que aludan en concreto a la revisión de los recursos de los partidos políticos.

En consecuencia, ha lugar a declarar la validez de los artículos 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112 y 113 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

Por otra parte, los artículos 102, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128 y 129 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, sí contienen supuestos normativos sobre la verificación de operaciones financieras, concretamente el 102, y los siguientes expresamente se refieren a la fiscalización de partidos políticos, es decir, la fiscalización de las actividades ordinarias permanentes, la fiscalización durante los procesos electorales, los informes de ingresos y gastos, distinguidos por informes trimestrales de avance del ejercicio, informes anuales de gasto ordinario, informes de precampaña e informes de campaña; por tanto, las disposiciones referidas serán analizadas a la luz del concepto de invalidez que nos ocupa, es decir, el relativo a la falta de competencia del Congreso del Estado de Tlaxcala para legislar en materia de fiscalización electoral y la consecuente carencia de facultades del Instituto Electoral local para ejercer esa función.

Al respecto, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015¹², reiteró el criterio consistente en que si bien las legislaturas locales carecen de atribuciones para regular la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, según lo ordena la Constitución Federal en su artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 6; también lo es que esa disposición se complementa en el mismo texto constitucional, con la diversa regla en el sentido de que el Instituto Nacional Electoral puede delegar su atribución fiscalizadora en favor de los organismos electorales locales, lo que abre la posibilidad de un margen de intervención de las legislaturas locales en la regulación del procedimiento de fiscalización, con la condición de que la normatividad estatal adquiera aplicabilidad en forma excepcional para la recepción de la determinación delegatoria del Instituto Nacional, observando dos límites, a saber: **a)** Sólo tiene obligatoriedad dentro del ámbito espacial estatal; y, **b)** Sólo es vinculante dentro del régimen jurídico interno de la entidad federativa para las autoridades estatales, sin poder imponer ningún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral.

Para ilustrar lo anterior, resulta conveniente transcribir las consideraciones sustentadas en el precedente referido, que son del tenor siguiente:

“(…).

DÉCIMO PRIMERO. Presunta incompetencia del Congreso local para establecer reglas de fiscalización, aunque el Instituto Nacional Electoral delegue esa facultad en favor de los organismos electorales locales. En su tercer concepto de invalidez el PRD sostiene que los artículos 3º, fracción II, párrafos último y penúltimo; y el artículo 4º, fracciones II, penúltimo párrafo; y III, párrafo primero; de la Constitución Política del Estado de Puebla invaden las atribuciones del Congreso de la Unión previstas en los artículos 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 6, y penúltimo y último párrafos; así como el apartado C, segundo párrafo, inciso b); y 73, fracciones XXI, inciso a); y XXIX-U de la Constitución Federal, ya que las legislaturas de los Estados carecen de atribuciones para legislar en materia de fiscalización de partidos y campañas de candidatos.

¹² Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta en sesión de veintiséis de octubre de dos mil quince.

Para dar respuesta a lo anterior, ante todo se transcriben las disposiciones legales reclamadas, cuyo texto es el siguiente:

‘Artículo 3º’. (Se transcribe).

‘Artículo 4º’. (Se transcribe).

Son infundados los argumentos del partido actor, porque si bien las legislaturas locales carecen de atribuciones para regular la fiscalización de los recursos de los partidos y de las campañas de los candidatos, tal como lo dispone la Constitución Federal en su artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), párrafo 6, el cual determina que ‘Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes: a) Para los procesos electorales federales y locales:’ y [...] ‘6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.’; no debe perderse de vista que esta disposición se complementa, en el mismo texto constitucional, con otra para que el Instituto Nacional Electoral delegue su atribución fiscalizadora en favor de los organismos electorales locales, lo cual abre la posibilidad de un margen de intervención de las legislaturas locales en la regulación del proceso de fiscalización, a condición desde luego de que esta normatividad estatal adquiera aplicabilidad en forma excepcional para la recepción de la determinación delegatoria de dicho Instituto, observando los siguientes límites:

- a) Sólo tiene obligatoriedad dentro del ámbito espacial estatal; y,
- b) Sólo es vinculante dentro del régimen jurídico interno de la entidad federativa para las autoridades estatales, sin poder imponer ningún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral.

En efecto, la facultad de fiscalización de partidos y candidatos es una atribución delegable en favor de los organismos públicos electorales locales, conforme a las siguientes normas de la propia Norma Fundamental:

- Artículo 41, Base V, Apartado C, párrafo segundo, inciso b); de la Constitución Federal, el cual establece que: ‘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...’;
- Artículo 41, Base V, Apartado B, último párrafo, de la Constitución Federal, el cual establece que: ‘En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior’.

Consecuentemente, con apoyo en estas disposiciones constitucionales, las legislaturas de los Estados se encuentran autorizadas para establecer la normatividad para el caso en que opere en favor del organismo electoral local la delegación de la facultad fiscalizadora de partidos y candidatos, tal como acontece en la especie, porque las normas controvertidas tienen como condición de aplicación la existencia de dicha delegación, y por tanto, no hay la supuesta invasión que alega el partido actor, siempre y cuando su obligatoriedad se limite al territorial estatal sin generar obligaciones a cargo del Instituto Nacional Electoral.

Similar criterio sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, en su sesión pública correspondiente al 2 de octubre de 2014, en la cual al examinar la legislación electoral del Estado de Nuevo León, estableció lo siguiente:

(Se transcribe).

El asunto anterior se aprobó en la parte que interesa conforme a la siguiente votación:

(Se transcribe).

A igual conclusión arribó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 90/2014, en su sesión pública correspondiente al 2 de octubre de 2014, en la cual al examinar también la legislación electoral del Estado de Nuevo León, sostuvo lo siguiente:

(Se transcribe).

El asunto anterior, en los temas que interesan, se aprobó en los siguientes términos:

(Se transcribe).

Finalmente, la interpretación anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo Segundo transitorio, fracción I, inciso g), del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, en cuanto señala que el Congreso de la Unión, al expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, establecería entre otras previsiones legales, un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, en los siguientes términos:

‘Segundo’. (Se transcribe).

Con base en lo anterior, la Ley General de Partidos Políticos dispuso en relación con el tema de la delegación de sus facultades fiscalizadoras lo siguiente:

‘Artículo 8’. (Se transcribe).

‘Artículo 25’. (Se transcribe).

Por último, conviene precisar que lo dispuesto en la fracción III del artículo 4º de la Constitución Política del Estado de Puebla, en el sentido de que ‘El Código de la materia deberá de instituir las bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Nacional Electoral y las autoridades electorales del Estado en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos que señala la Constitución Federal y las Leyes en la materia.’; debe interpretarse en el sentido de que esta facultad sólo autoriza al legislador local para prever bases de coordinación obligatorias exclusivamente para las autoridades estatales, y con el único objeto de brindar operatividad y eficacia a los lineamientos que dicte el Instituto Nacional Electoral al delegar, en su caso, sus facultades de fiscalización, por lo que este Instituto no queda vinculado a ninguna norma de que se dicte con base en el precepto antes transcrito.

En estas condiciones, se reconoce la validez de los artículos 3º, fracción II, párrafos último y penúltimo; y 4º, fracciones II, penúltimo párrafo; y III, párrafo primero; ambos de la Constitución Política del Estado de Puebla.

(...)”.

De la transcripción que antecede, se desprende que este Tribunal Pleno, en materia de fiscalización, determinó sustancialmente, que si bien las legislaturas locales carecen de atribuciones para regular la fiscalización de los partidos políticos, también lo es que pueden tener un margen de intervención las legislaturas locales en esa regulación, en el caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue su atribución fiscalizadora en favor de los organismos electorales locales, ello sujeto a los límites consistentes en que la normatividad sólo tiene obligatoriedad dentro de la entidad, por lo que sólo es vinculante en el régimen jurídico interno para las autoridades estatales, sin poder imponer ningún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral.

Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno determina que el concepto de invalidez es parcialmente fundado, pues en primer término, observando el precedente referido, debe decirse que el Congreso del Estado de Tlaxcala se encuentra autorizado para establecer la normatividad para el caso de que opere en favor del organismo electoral local, la delegación de la facultad fiscalizadora a partidos políticos, tal y como acontece en la especie, pues claramente el artículo 117 en su primer párrafo de la Ley de Partidos Políticos impugnada, se reconoce que es facultad del Instituto Nacional Electoral la fiscalización a los recursos de los partidos políticos, así como se hace referencia expresamente a que éste podrá delegarla al Instituto Electoral local, en los términos previstos en la Ley General, por lo que la regulación combatida no significa una supuesta invasión de esfera competencial, siempre y cuando, desde luego, la obligatoriedad que ahí se establece se limite al territorio estatal, sin generar obligaciones a cargo del Instituto Nacional Electoral. Sin embargo, en este sentido, el artículo 117 sí contiene un vicio de inconstitucionalidad, cuando prevé que en cualquiera de los dos casos, es decir, que fiscalice el Instituto Nacional o local, la fiscalización se sujetará a las disposiciones que contiene ese precepto y todo el Título Noveno “De fiscalización de partidos políticos”.

En efecto, el primer párrafo del artículo 117 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, prevé lo siguiente: *“La Fiscalización a los recursos de que disponen los partidos políticos es facultad del Instituto Nacional, pero éste podrá delegarla al Instituto por acuerdo del Consejo General de aquel en los términos previstos por la ley general. En cualquiera de los dos casos la fiscalización se sujetará a las disposiciones siguientes: ...”*; este último apartado que se destaca, resulta inconstitucional en virtud de que en el precedente transcrito de la acción 77/2015 y su acumulada 78/2015, claramente se precisó que la normatividad que en su caso emitan las entidades federativas no debe implicar vinculación para el Instituto Nacional Electoral, es decir, claramente se expresó que ese Instituto no queda vinculado a ninguna norma que se dicte en materia de fiscalización, porque sólo rige en el régimen jurídico interno de la entidad federativa para las autoridades estatales, sin poder imponer ningún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional.

Por tanto, si el primer párrafo del artículo 117 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, establece que la disposiciones en materia de fiscalización se observarán tanto en el caso de que ese acto lo lleve a cabo el Instituto Nacional Electoral o el Instituto local, ello significa que se trata de una regla inconstitucional, pues observando el criterio sustentado en el precedente ya invocado, es válida la emisión de preceptos en materia de fiscalización, en la medida de que se entiendan referidos al supuesto en que opere en favor del organismo electoral local la delegación de la facultad fiscalizadora de partidos políticos, sin que ello implique que deba observarse el Instituto Nacional Electoral o que le serán aplicables cuando él lleve a cabo la fiscalización.

En ese tenor, ha lugar a declarar la validez de los artículos 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128 y 129 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. Con excepción de lo establecido en la última parte del primer párrafo del artículo 117 de la Ley combatida, esto es, se entiende expulsado del sistema normativo de la Entidad, la hipótesis siguiente: *“...En cualquiera de los dos casos la fiscalización se sujetará a las disposiciones siguientes: ...”*.

Lo que implica que la normatividad indicada, incluida desde luego, las distintas fracciones de ese artículo 117, sólo rige en el caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue en el Instituto Estatal Electoral la facultad de fiscalización a partidos políticos.

DÉCIMO SEGUNDO. Tema 7. Falta de atribuciones del Congreso local para legislar en materia de coaliciones.

El Partido de la Revolución Democrática aduce que es inconstitucional el artículo 131 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, ya que prevé que los partidos de nuevo registro o acreditación no podrán convenir entre otros, coaliciones con otro partido político antes de la conclusión del primer proceso electoral local inmediato posterior a su registro o acreditación según corresponda, lo que aduce, invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión, porque el Congreso local está reglamentando la base constitucional contenida en el segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 5 del Decreto de reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, en la cual el Poder Reformador determinó que sería materia de regulación en la Ley General de Partidos Políticos lo relativo a las coaliciones, y concretamente la previsión consistente en que el primer proceso electoral en el que participa un partido político no podrá coaligarse. Por tanto, el Congreso del Estado de Tlaxcala invadió la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, razón por la cual es procedente declarar la invalidez de la norma impugnada.

El artículo combatido se reproduce a continuación:

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

Al respecto, debe decirse que asiste la razón al partido político actor, ya que este Tribunal Pleno ha emitido criterio en el sentido de que las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

En efecto, para dar respuesta al argumento que nos ocupa, se observarán las consideraciones sustentadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015¹³.

En este sentido, es necesario precisar que el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados en lo relativo a los partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Ley Fundamental¹⁴.

¹³ Bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelto en sesión de tres de septiembre de dos mil quince.

¹⁴ **“Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...).

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. (...).”

En relación con lo apuntado, y en lo que ahora interesa destacar, el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, determina que en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales. Esa disposición es del tenor siguiente:

“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:

I. 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;

2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y

(...)”.¹⁵

Ahora bien, en relación con las cuestiones relativas a la figura de las coaliciones, también se debe tener presente que, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014¹⁶, en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno determinó que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal y, el diverso segundo transitorio fracción I, inciso f) del Decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones. Este criterio de incompetencia de los legisladores locales se reiteró en diversos precedentes posteriores en los que se desestimaban las impugnaciones ya que únicamente se alcanzaba una mayoría de siete votos; sin embargo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de nueve de junio de dos mil quince, estas razones ya obtuvieron una votación idónea de ocho votos para declarar la invalidez respectiva¹⁷.

En los citados precedentes se indicó que las legislaturas locales, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, tienen atribución para legislar respecto de esa figura, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la normativa referida, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada Ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

¹⁵ Cabe señalar que respecto de este artículo segundo transitorio, el Tribunal Pleno al resolver las acciones 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 señaló que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.

¹⁶ Bajo la ponencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En cuanto al tema de la incompetencia de los legisladores locales para legislar en materia de coaliciones se obtuvo una mayoría de 9 votos con salvedades de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo; el Ministro Pérez Dayán precisó que sólo como marco referencial; y la Ministra Luna Ramos con precisiones sobre que es por suplencia de la queja y no como marco regulatorio. Cabe señalar que con posterioridad a este precedente en las subsecuentes acciones de inconstitucionalidad en las que se analizó este tema y se aplicó el aludido criterio, las votaciones si bien fueron mayoritarias —7 votos—, no se alcanzaba la votación mínima de 8 votos para declarar la invalidez por razón de incompetencia del legislador local, por lo que las acciones se desestimaban. Fue hasta que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de 9 de junio de 2015, y ya con una nueva integración de este Tribunal Pleno dado que se incorporó el señor Ministro Eduardo Medina Mora, que al retomarse las razones de incompetencia del legislador local para legislar en materia de coaliciones, se alcanzó una votación mayoritaria de 8 votos a favor de la invalidez por incompetencia de las legislaturas locales.

¹⁷ Así entonces, por la incompetencia de las legislaturas locales para legislar en el tema de coaliciones, votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lele de Larrea, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero y Pérez Dayán. Votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales.

También es importante tener presente lo dispuesto en el artículo 85, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos, que prevé lo siguiente:

“Artículo 85.

(...).

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

(...)”.

De este modo, aplicando los precedentes citados, se concluye que el artículo 131 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, resulta inconstitucional, tal como lo hace valer el partido promovente en su concepto de invalidez, ya que el órgano legislativo local no se encuentra facultado para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, pues de acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, no se asignó a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a los aspectos que, en materia de coaliciones, enumeró la norma de tránsito indicada con antelación, pues ésta es clara en ordenar que corresponde al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en materia de coaliciones.

Sobre todo si se toma en cuenta que el supuesto normativo que se contiene en el precepto que nos ocupa, ya se encuentra expresamente regulado como consecuencia de lo que ordenó el Poder Reformador, en el artículo 85, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por tanto, si el artículo 131 impugnado dispone que los partidos de nuevo registro o acreditación no podrán convenir entre otras formas asociativas, coaliciones, con otro partido político antes de la conclusión del primer proceso electoral local inmediato posterior a su registro o acreditación, debe concluirse que dicha disposición es inconstitucional, en virtud de que el Congreso local no tiene facultades para legislar al respecto, es decir, no existe competencia residual de los Estados en cuanto a este tópico.

En efecto, si por disposición transitoria de un decreto de reforma constitucional se determinó que será en Ley General en la que se regule este aspecto del proceso electoral, debe concluirse que las entidades federativas no pueden reproducir ni, mucho menos, contrariar lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé.

De acuerdo a lo razonado y toda vez que por disposición constitucional el régimen de coaliciones debe ser regulado por el Congreso de la Unión, lo que implica que el Congreso del Estado de Tlaxcala no podía legislar sobre ese particular, procede declarar la invalidez del artículo 131 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, sólo por cuanto se refiere a la figura de las coaliciones.

Cabe agregar, según se expresó en el considerando noveno de esta ejecutoria, que de acuerdo con el artículo 41, fracción IV de la Ley de la materia las sentencias dictadas en acción de inconstitucionalidad deberán contener sus alcances y efectos, así como permite que cuando en ésta se declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas disposiciones que guarden una relación de dependencia con la declarada inconstitucional.

Por ello, en virtud de la declaratoria de invalidez a que se refiere este considerando, ésta se debe hacer extensiva al artículo 50, fracción VI de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala¹⁸, en virtud de que prevé como derecho de los partidos políticos, entre otros, el de formar “coaliciones”, por lo que observando el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, por vía de consecuencia se declara la invalidez de esa disposición sólo en la porción normativa que indica “coaliciones”.

DÉCIMO TERCERO. Tema 8. Transferencia de votos en candidaturas comunes.

El partido político argumenta que son inconstitucionales los artículos 130, fracción II, 137, fracciones II y V y 138, párrafos cuarto y quinto de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, porque sustancialmente regulan la figura de la candidatura común, ordenando que para proceder dicha figura se requiere un convenio entre partidos políticos que contenga, entre otras exigencias, el emblema común de los partidos políticos y el color o colores con los que participen, así como la forma en que se asignarán los votos para efectos de la conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público, y nada dicen respecto de la asignación de diputados de representación proporcional.

¹⁸ “Artículo 50. Son derechos de los partidos políticos:

(...).

VI. Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por los órganos de dirección nacional o estatal que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos, en los términos establecidos en esta Ley y demás leyes aplicables en la materia;

(...)”.

Que en la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas el mismo partido político combatió la constitucionalidad del artículo 95 de la Constitución del Estado de Tlaxcala, concretamente los párrafos décimo octavo y décimo noveno relativos precisamente al establecimiento de una forma de asociación de los partidos políticos para la postulación de candidaturas comunes, disposición que es contraria a la Constitución Federal y a la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto al régimen de coaliciones y la utilización fraudulenta de la candidatura común y que en obvio de repeticiones innecesarias solicita que se tenga por reproducido el concepto de invalidez hecho valer en la acción referida.

Que los preceptos impugnados tanto de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, como el artículo 95 de su Constitución local contienen los mismos elementos que antes se establecían para la figura de las coaliciones, es decir, la suscripción de un convenio, la existencia de un emblema y color o colores comunes y la forma de asignación de votos y que este aspecto de asignación de votos mediante convenio trastoca la libertad del sufragio, en virtud de que el elector verá manipulado su voto, porque su libertad de voto estará supeditada a un convenio entre partidos y, por lo tanto, no hay respeto a la voluntad ciudadano; es decir, a lo largo de los últimos veinticinco años, el convenio entre partidos para competir coaligados con emblema y colores comunes, así como determinando la asignación de votos para efectos de conservación de registro y de financiamiento público, es un acuerdo que ha sido catalogado como un atentado a la libertad del sufragio, lo que ha provocado que dichos requisitos previstos en distintas leyes electorales hayan sido derogados con base en criterios sustentados por la Suprema Corte; sin embargo, con la legislación combatida esos elementos que para las coaliciones atentan en contra de la libertad del voto, pretenden ser válidos con las nuevas formas de participación denominadas candidaturas comunes, pues a través de ellas se permite el convenio entre partidos para participar con un emblema y colores comunes, así como el acuerdo para la asignación de votos para efectos de mantener su registro y para el otorgamiento de financiamiento.

Por ello, aduce, de mantenerse la validez de los preceptos combatidos, se estaría atentando contra de la libertad del sufragio; independientemente de que la forma de participación opere en coalición o en candidatura común, si se permite que los partidos acuerden cómo asignarse votos, pues con ello se afecta la libertad del ciudadano de decidir por cual partido votar; en otras palabras, el voto de los gobernados no puede estar supeditado a un convenio entre partidos, y éstos no pueden determinar a qué partido se le asignan votos, pues ello equivale a manipular la voluntad del elector.

También argumenta que la expresión del voto ciudadano debe ser respetado, lo que implica que por ningún concepto tiene que ser transferido a través de un convenio entre partidos como lo permiten las disposiciones combatidas, lo que así prevé el artículo 7, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, por lo que si se constriñe a los ciudadanos a votar por diversos partidos con un emblema y color o colores comunes, ello significa que su voto será transferible y, por lo tanto, violatorio de la libre decisión electoral, pues la propia ley estará obligando a los electores a votar por partidos que no son de su preferencia aunque el candidato común si lo sea, por lo que claramente se violan los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, ya que es indebida la regla de transferencia de votos.

Los artículos 130, fracción II, 137, fracciones II y V y 138, párrafos cuarto y quinto de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, se reproducen a continuación:

“Artículo 130. Los partidos políticos podrán constituir:

(...).

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

(...)”.

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

(...).

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

(...).

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

(...)”.

“Artículo 138. El Consejo General del Instituto dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud del registro del convenio común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

(...).

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

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

Esos preceptos establecen respectivamente, que los partidos políticos podrán constituir candidaturas comunes entre dos o más partidos políticos, con relación a un mismo candidato, para determinado tipo de elección y usando un emblema común; que el convenio de candidatura común deberá contener entre otros elementos, el emblema común de los partidos políticos y el color o colores con los que se participe, así como la forma en que se asignarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y el otorgamiento del financiamiento público; y que los votos que se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio referido registrado ante el Consejo General; así como que en la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos.

Por otro lado, es importante señalar que este Tribunal Pleno en distintos precedentes en los que ha analizado la figura de las candidaturas comunes, la ha definido como la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezcan. Que la coalición y la candidatura común tienen como rasgo compartido que son la unión temporal de dos o más partidos políticos con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura para maximizar sus posibilidades de triunfo, con la diferencia de que tratándose de candidaturas comunes únicamente se pacta la postulación del mismo candidato; en cambio, en la coalición la reunión de los partidos políticos equivale a que participan como si fuera uno solo, lo que influye por ejemplo, en las prerrogativas que les son propias¹⁹.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas²⁰, este Tribunal Pleno reconoció que si bien la candidatura común y la coalición constituyen mecanismos mediante los cuales es posible que dos o más partidos políticos puedan postular a los mismos candidatos, una y otra figura tienen importantes diferencias. En las candidaturas comunes, la oferta política al electorado de cada uno de los partidos políticos que participan no tiene que ser uniforme, mientras que en las coaliciones los partidos políticos que se coaligan, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, llegan a un acuerdo con el objeto de proponer al electorado una propuesta política identificable; en cambio, en el caso de los candidatos comunes, cada partido político continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener necesariamente que formular una de carácter común.

Ahora bien, el partido político en el concepto de invalidez, se duele sustancialmente de que las porciones normativas controvertidas violan la voluntad de los ciudadanos expresada en el voto, en virtud de que permiten la transferencia o asignación de votos mediante el convenio de candidatura común, cuando esto es una práctica prohibida en la figura de las coaliciones y que de alguna forma para evitar esa prohibición, la legislación combatida permite la transferencia y asignación de votos con el pretexto de la existencia de una candidatura común.

Al respecto, es necesario referirnos a lo determinado por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 59/2014²¹, en la cual se analizó una regla de similar contenido al que ahora nos ocupa, prevista en la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur; en la sentencia respectiva se sostuvo lo siguiente:

“(...).

b) Artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur

El promovente impugnó el artículo citado, por contravenir lo dispuesto por el artículo 87, párrafo 10, de la Ley General de Partidos Políticos y autorizar la transferencia de votos entre los partidos que contienden en una elección bajo la figura de la candidatura común.

El precepto que se combate a la letra establece:

‘ARTÍCULO 176’. (Se transcribe).

Como se advierte, la norma impugnada prevé reglas de cómputo y distribución de los votos respecto de candidaturas comunes, forma de participación o asociación de partidos políticos con el fin de postular candidatos que las

¹⁹ Esto se razonó así, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 17/2014 y la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014, resueltas en sesión de nueve y veintitrés de septiembre de dos mil catorce, respectivamente.

²⁰ Fallada en sesión de ocho de julio de dos mil ocho, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

²¹ Bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, quien hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil catorce.

entidades federativas pueden establecer en sus Constituciones Locales, de conformidad con el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos (cuya constitucionalidad ha sido reconocida en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014).

En este sentido, aun cuando las entidades federativas gozan de libertad de configuración para regular otras formas de participación o asociación de los partidos, distintas de los frentes, las fusiones y las coaliciones -regulados en la Ley General de Partidos Políticos-, ésta no es irrestricta, pues deben observar los parámetros constitucionales que permitan el cumplimiento de los fines de los partidos políticos como entidades de interés público, en términos del artículo 41, base I, de la Norma Fundamental, a saber, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En el caso concreto, la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, en su artículo 36, fracción IX, contempla la existencia de las candidaturas comunes, delegando en el legislador local el establecimiento de las reglas a que se sujetarán:

(Se transcribe).

Al respecto, la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en su Título Décimo Primero, Capítulo Único, 'De las Candidaturas Comunes, Frentes, Fusiones y Coaliciones', específicamente, en los artículos 174 a 176, regula la figura bajo análisis, destacando, en lo que interesa, las siguientes disposiciones:

1. Los partidos con registro pueden postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos, para lo cual deben celebrar un convenio firmado por sus representantes y dirigentes y presentarlo para su registro ante el Instituto Estatal Electoral hasta cinco días antes del inicio del período de registro de candidatos de la elección de que se trate (artículo 174, párrafo primero).
2. El convenio debe contener, entre otros, el nombre de los partidos que conforman la candidatura común, así como el tipo de elección de que se trate; el emblema común de los partidos que la integran y el color o colores con que se participa; y la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos que la postulan, para efectos de conservación del registro y otorgamiento de financiamiento público (artículo 174, párrafo cuarto, fracciones I, II y V).
3. Al convenio debe anexarse la documentación que acredite que los partidos políticos postulantes del candidato común entregaron en tiempo y forma su plataforma a la autoridad electoral (artículo 175, fracción I).
4. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio, debe pronunciarse sobre su procedencia y publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado (artículo 176, párrafo primero).
5. Los partidos que postulan candidatos comunes no pueden postular candidatos propios, ni de otros partidos, para la elección que convinieron la candidatura común (artículo 176, párrafo segundo).
6. En la boleta electoral debe aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos (artículo 176, párrafo quinto).

Ahora bien, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, este Tribunal Pleno definió a la candidatura común como la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezcan; así también, se le distinguió de la coalición, señalando que, mientras en ésta, los partidos, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, deben llegar a un acuerdo con objeto de ofrecer al electorado una propuesta política identificable, en aquélla, cada partido continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener que formular una de carácter común (lo que, en la especie, sí se exige, como se refirió en el punto 3 anterior).

Con independencia de lo anterior, a diferencia de lo que se establece respecto de coaliciones en el artículo 87, párrafo 12, de la Ley General de Partidos Políticos, en el sentido de que cada uno de los partidos coaligados aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral; en el artículo 176, párrafo quinto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, se prevé que, en candidatura común, aparezca en un mismo espacio de la boleta el emblema conjunto de los partidos que contiendan bajo esta modalidad (como se indicó en el punto 6 anterior).

De este modo, si el elector marca el emblema conjunto de los partidos políticos que conforman la candidatura común, no existirá duda sobre su voluntad de apoyar tanto al candidato como a los partidos que lo postularon; sin que pueda, por tanto, manipularse su voto, a efecto de otorgar indebidamente a un partido los sufragios necesarios para conservar el registro y acceder a la prerrogativa de financiamiento.

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

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

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

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

Similares consideraciones se sostuvieron por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008, que, aunque se refiere a coaliciones locales, comparte con la que nos ocupa la premisa básica del emblema común de los partidos políticos que intervienen en el proceso electoral bajo una forma de asociación; a diferencia de las acciones de inconstitucionalidad 6/98, 61/2008 y sus acumuladas y 118/2008, invocadas por el promovente, que presuponen la aparición en la boleta electoral del emblema por separado de cada uno de los partidos coaligados, cuyas razones, por lo mismo, no son aplicables.

Por consiguiente, debe reconocerse la validez del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, al haber resultado infundados los argumentos hechos valer por el accionante.

(...)"

Las consideraciones sustentadas en el precedente transcrito orientan la resolución del asunto que nos ocupa y, por lo tanto, no asiste la razón al partido político, pues rige el criterio ahí fijado, es decir, que reglas como las combatidas se enmarcan dentro del ejercicio de libertad de configuración legislativa que corresponde a las entidades federativas, por lo que no violan los preceptos constitucionales a que se refiere el actor, es decir, el hecho de que los partidos políticos compitan por medio de una candidatura común, en cuyo

convenio se acuerde que aparecerán con emblema común y el color o los colores con los que participen, pero sobre todo que en dicho convenio se establecerá la forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos que postulan la candidatura común, no resulta inconstitucional, ya que se entiende que se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo que desde luego garantiza certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral, pero sobre todo, implica respeto al voto de los ciudadanos, ya que la forma en la que los partidos en candidatura común, aparecen en la boleta, les demuestra que votan por un candidato que no sólo es postulado por un instituto político; por tanto, se respeta la decisión ciudadana.

No afecta a esta conclusión, lo aducido por el partido político en el sentido de que por medio de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas, planteó la inconstitucionalidad del artículo 95, párrafos décimo octavo y décimo noveno de la Constitución del Estado de Tlaxcala, en virtud de que contienen similar vicio al que ahora menciona, por lo que solicita tener por reproducidos los argumentos hechos valer en esa demanda.

Lo anterior es así, pues como lo reconoce el partido político, en su momento combatió el precepto constitucional cuyo vicio pretende ahora reiterar, lo que ya fue materia de pronunciamiento por este Alto Tribunal al resolver el expediente citado, en el que se concluyó que el artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) no es inconstitucional porque la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de candidaturas comunes y la forma del cómputo de sus votos queda bajo el amparo de la libre configuración legislativa del Congreso local.

En la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015, se sostuvo al respecto, lo siguiente:

“(…).

Este Tribunal Pleno estima que el artículo 95, párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) de la Constitución de Tlaxcala son constitucionales, toda vez que la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de candidaturas comunes y la forma del cómputo de sus votos queda bajo el amparo de la libre configuración legislativa del Congreso local. Ello, en aras de respetar el artículo 116 de la Constitución Federal y los principios de certeza y de libertad de sufragio.

Como se ha dicho esta conclusión tiene sustento en los precedentes de esta Suprema Corte las acciones de inconstitucionalidad 59/2014 y 17/2015 y su acumulada. Con base en estos precedentes, esta Suprema Corte considera que no existe vicio de constitucionalidad alguno de la norma reclamada: primero, porque bajo el principio de libertad configurativa se permite que los Estados de la República regulen la figura de candidaturas comunes y lo hagan a través de convenios aprobados por los órganos electorales locales; segundo, debido a que tampoco se afectan los principios de certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral al amparar esa libertad configurativa la posibilidad de que los convenios contengan las reglas sobre la distribución de los votos a favor de un candidato en común para los partidos políticos postulantes, y tercero, dado que se respeta la voluntad del elector en relación con los efectos de su voto para los partidos políticos y su representatividad en el Congreso, al tener previo conocimiento de los mecanismos de distribución con base en un convenio previo.

Finalmente, se estima que la reforma al artículo 95, párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) de la Constitución de Tlaxcala tienen fundamento en el artículo 85, párrafo 5 de la Ley General de Partidos Políticos. Y si bien su motivación no fue expresa eso no los hace inconstitucionales. Sirve de apoyo la tesis P. C/97 de rubro y texto: ‘PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO’.

(…)”.

En consecuencia, ha lugar a reconocer la validez de los artículos 130, fracción II, 137, fracciones II y V y 138, párrafos cuarto y quinto de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

DÉCIMO CUARTO. Tema 9. Excepción a la regla de paridad de género.

El Partido de la Revolución Democrática combate el párrafo cuarto del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, porque en su opinión viola los artículos 1 y 41, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Federal, que prevén la paridad de género en materia

electoral y prohíben la discriminación por cuestiones de género, por lo que exigen que debe garantizarse dicha paridad en la postulación de candidaturas para la integración de los órganos de representación popular tanto federales, locales, como municipales, lo que encuentra respaldo en distintas jurisprudencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que reconocen la obligación de observar la paridad de género en la postulación de candidaturas.

También señala en apoyo de sus argumentos, lo considerado por la Suprema Corte en el sentido de reconocer la necesidad de implementar acciones afirmativas que favorezcan la integración paritaria de los órganos de representación, es decir, que conduzcan a candidaturas efectivas y no al cumplimiento de una mera formalidad, según se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

Agrega que conforme a esas disposiciones constitucionales y criterios referidos, se evidencia la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, que establece que los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la igualdad de género en proporciones de 50% (cincuenta por ciento) en candidaturas propietarias y suplentes en las elecciones ordinarias y extraordinarias de diputados locales y de ayuntamientos; así como que ningún partido o coalición excederá del 50% (cincuenta por ciento) de candidatos de un mismo género, a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa, esto es, la norma prevé una excepción en la garantía que deben dar los partidos a la paridad de género en las candidaturas a diputados locales y ayuntamientos en Tlaxcala, lo que resulta inconstitucional porque atenta contra el derecho humano de no discriminación por cuestiones de género previsto en el artículo 1 de la Constitución Federal, así como a lo establecido en el diverso 41 de la misma Constitución, pues la medida no permite que la paridad de género sea efectiva al contemplar una excepción que permite un manejo parcial de los porcentajes de candidatos que por cada género debe postular un partido político; es decir, la disposición propicia que los institutos políticos busquen generar la excepción que permite, con el pretexto de que se trata de una selección interna por medio de una consulta directa, lo que se traduce en un fraude a la ley, pues con ello se evita respetar la regla de paridad de género que exige la Constitución Federal, la que para ser efectiva no puede estar sujeta a excepciones.

El artículo 10, último párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, es del tenor siguiente:

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

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

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

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

Por otro lado, los artículos 1, último párrafo y 41, fracción I, de la Constitución Federal, son del tenor siguiente:

“Artículo 1. (...).

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”.

“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.

(...).

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.

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.

(...)"

De las disposiciones transcritas destaca la prohibición de discriminación por razón de género; así como que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, entre otras obligaciones, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, 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.

También es importante acudir a lo sustentado por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015²² que, en el tema de paridad de género, determinó lo siguiente:

"(...).

Al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; así como la diversa 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014 este Tribunal Pleno fijó el marco constitucional sobre paridad de género en materia electoral, en lo que importa destacar las siguientes consideraciones fundamentales:

El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.

Como un concepto previo a la paridad, se encuentra el de igualdad. La igualdad tiene dos aspectos, uno formal que implica la igualdad en la ley y ante la ley; y uno sustancial, que puede transformarse en una discriminación indirecta o de resultados. Mientras la primera se refiere a las normas generales que deben garantizar la igualdad y a la posibilidad de revisar aquéllas que se consideren discriminatorias; la segunda, trata acerca de los impactos de la norma en la realidad.

La igualdad sustancial se trata de un principio que implica un mandato de optimización a los poderes públicos para ser realizado en la medida de sus posibilidades; es decir, se trata de una razón prima facie que puede ser desplazada por otras razones opuestas.

La incorporación de la 'paridad' a nivel constitucional, fue un resultado de la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generaran condiciones que permitieran el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1º y 4º constitucionales.

²² Bajo la Ponencia del Ministro Juan N. Silva Meza, quien hizo suyo el asunto el Ministro Alberto Pérez Dayán, resuelta en sesión de diez de septiembre de dos mil quince.

De esta forma, el Estado está obligado a hacer efectiva la representación como una dimensión política de la justicia que hace posible la participación, en condiciones de igualdad, en la deliberación pública mediante la cual se define el marco de referencia de la justicia, y la forma en que los derechos serán garantizados y protegidos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, afirmó que el párrafo 1 del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos reconoce a todos los ciudadanos el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Para el debido cumplimiento de dicho mandato, es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de carácter temporal, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado debe desaparecer.

En este sentido, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) en el artículo 7 obliga a la adopción de medidas tendentes a eliminar la discriminación de la mujer en la vida política y pública del país, y garantizar en igualdad de condiciones con los hombres, ser elegibles para todos los organismos integrados mediante elecciones públicas.

A su vez, en la Recomendación General 23 elaborada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, por lo que hace a la toma de acciones afirmativas para lograr la participación de la mujer en la vida pública, ha señalado que:

(Se transcribe).

De igual forma, dicho Comité al emitir la Recomendación General número 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención, en relación con la necesidad de la adopción de medidas temporales para lograr una igualdad sustantiva, señaló la exigencia de generar una estrategia que corrija la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. Esta igualdad se alcanzará cuando las mujeres disfruten de derechos en proporciones casi iguales que los hombres, en que tengan los mismos niveles de ingresos y que haya igualdad en la adopción de decisiones y en la influencia política.

Este derecho constituye un mandato de optimización, por lo que en la medida en que no sea desplazado por una razón opuesta (otro principio rector en materia electoral, como lo serían el democrático o la efectividad del sufragio), el principio de paridad será la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación.

En suma, la paridad constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha discriminado y mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones para asegurar la participación política-electoral de las personas, de modo que se garantice su universalidad.

En tales condiciones, conforme al artículo 41, fracción I de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público que 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.

A su vez, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en su fracción II inciso h) indica que el Congreso de la Unión, en la Ley General que regule los procedimientos electorales deberá establecer las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

Derivado de lo anterior, al emitir la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Congreso de la Unión previó ciertas directrices relativas al principio de paridad de género –relativas al ámbito local- en los siguientes términos:

Es un derecho de los ciudadanos y una obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular (artículo 7).

Es una obligación de los partidos políticos garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales (artículo 25).

Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 232, numeral 3).

El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas y, en caso de que no sean sustituidas, no aceptarán dichos registros (artículo 232, numeral 4).

Además, cabe señalar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es de observancia general en el territorio nacional y sus disposiciones son aplicables en las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local, por lo que las Constituciones y leyes locales se deben ajustar a lo previsto en ella, en lo que les corresponda.

Cabe señalar que esta paridad debe entenderse garantizada en el momento de la postulación y registro, tal como expresamente lo indica el artículo 232 en sus numerales 3 y 4, por lo que de existir un procedimiento interno de selección partidaria, este deberá balancear las exigencias democráticas con las de la paridad de género.

Conforme a lo anterior, no existe una norma expresa para las entidades federativas, en relación con la conformación de las candidaturas, pero se establece una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular, para la integración de los órganos de representación; y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas.

De manera residual, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales.

(...)”.

De la transcripción que antecede, se desprenden las siguientes consideraciones sustanciales:

1. Que el principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.

2. La incorporación de la “paridad” a nivel constitucional, fue resultado de la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generaran condiciones que permitieran el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1 y 4 constitucionales.

3. Que la paridad constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha discriminado y mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones para asegurar la participación política-electoral de las personas, de modo que se garantice su universalidad.

4. Que no existe una norma expresa para las entidades federativas en relación con la conformación de las candidaturas, pero se establece una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular, para la

integración de los órganos de representación; y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; y

5. Que de manera residual, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales.

Por último, es pertinente tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 95, párrafo décimo sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en cuanto prevé que los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la paridad de género en las elecciones ordinarias de diputados locales y de ayuntamientos y, que respecto a su número total de candidatos de que se trate, ningún partido político o coalición excederá del 50% (cincuenta por ciento) de candidatos de un mismo género.

El precepto referido se reproduce a continuación:

“Artículo 95. El Instituto Tlaxcalteca de Elecciones es el órgano encargado de la organización, dirección, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales y de consulta ciudadana que prevé el apartado A del artículo 29 de esta Constitución; que constituyen una función de carácter público y estatal; es autoridad en la materia, dotada de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones con relación a los poderes públicos y a los particulares; tiene carácter permanente, personalidad jurídica y patrimonio propios; dispondrá de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y gozará de autonomía presupuestal y financiera.

(...).

Los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la paridad de género en las elecciones ordinarias de diputados locales y de ayuntamientos. Con respecto a su número total de candidatos de que se trate, ningún partido político o coalición excederá del cincuenta por ciento de candidatos de un mismo género. Cada planilla de candidatos independientes para los ayuntamientos, garantizará la paridad de género en la misma proporción que no excederá del cincuenta por ciento de un mismo género.

(...)”.

De acuerdo con lo expuesto, debe decirse que el concepto de invalidez es fundado, pues si bien el primer párrafo del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, establece que los partidos políticos y las coaliciones garantizarán la igualdad de género en proporciones de 50% (cincuenta por ciento) en candidaturas propietarias y suplentes, en las elecciones ordinarias y extraordinarias de diputados locales y de ayuntamientos; y en su párrafo cuarto dispone que ningún partido político o coalición excederá del 50% (cincuenta por ciento) de candidatos de un mismo género, también lo es que esa regla de paridad termina desconociéndola con la hipótesis final de ese párrafo cuarto, en cuanto prevé una excepción.

En efecto, el párrafo cuarto del artículo 10 de la Ley cuestionada prevé que ningún partido político o coalición excederá del 50% (cincuenta por ciento) de candidatos de un mismo género, “a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa”, lo que significa que abre la posibilidad de que ese 50% (cincuenta por ciento) de candidatos de un mismo género se desconozca como consecuencia de esa excepción, por medio de la cual pueden existir candidatos de un mismo género por más de un 50% (cincuenta por ciento), lo que sin duda provocaría que se dejaría sin efectos la intención del legislador de entregar a cada género un 50% (cincuenta por ciento) de candidaturas y, por ende, implica desconocer la exigencia constitucional consistente en que debe garantizarse la paridad entre géneros.

Máxime que como lo ha reconocido esta Suprema Corte, no sólo la Constitución Federal exige ese respeto al principio de paridad, sino que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es clara en fijar directrices en torno a la paridad de género, que resultan aplicables al ámbito local, según se estableció expresamente en el precedente ya transcrito, que alude a lo dispuesto en el artículo 232 de esa Ley General, cuyo numeral 3 ordena que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Dicha disposición es del tenor siguiente:

“Artículo 232.

1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley.

2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

5. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de cuarenta y ocho horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás”.

En consecuencia, el concepto de invalidez es fundado, por lo que ha lugar a declarar la inconstitucionalidad del párrafo cuarto del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, sólo en la porción normativa que establece: “a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa”.

DÉCIMO QUINTO. Tema 10. Integración del patrimonio del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

El partido político argumenta que es inconstitucional el artículo 27, párrafo primero, fracciones III, V y VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, porque viola el diverso 116, fracción IV, incisos b), c) y g) de la Constitución Federal, pues la disposición se refiere a la integración del patrimonio del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, pero su forma de integración transgrede los principios que rigen la función electoral porque colocan en riesgo la autonomía e independencia del órgano.

Que lo anterior es así, porque la fracción III del artículo 27 de la Ley combatida prevé que el patrimonio del Instituto puede constituirse con donaciones, herencias y legados, lo que pone en riesgo la autonomía e independencia del órgano y lo distrae de sus funciones conforme a los principios rectores que debe observar; sobre todo si se toma en cuenta que el artículo 29 del mismo ordenamiento salvaguarda las citadas bases constitucionales al garantizar la suficiencia presupuestal de ese órgano electoral, lo que hace innecesaria cualquier previsión patrimonial distinta al presupuesto público. Aunado al hecho de que si bien es un organismo público con autonomía, también lo es que no deja de depender de la administración pública del Estado y, por ello, recibe presupuesto anual, por lo que no se justifica que su patrimonio se integre por medio de donaciones, herencias o legados y, mucho menos, desconocer de quiénes y de dónde provienen dichos recursos.

Que también resultan inconstitucionales las fracciones V y VII del artículo 27 de la Ley combatida, en cuanto prevén que el patrimonio del Instituto se constituye con las devoluciones del financiamiento público no ejercido o comprobado por los partidos políticos, así como por los ingresos por suspensión o retención de ministraciones a los partidos políticos con motivo de las sanciones impuestas por la presentación de los informes especiales y anuales, ya que el financiamiento determinado para las actividades de los partidos políticos constituye financiamiento público etiquetado y determinado para fines específicos y, por tanto, no forma parte del patrimonio del órgano público local electoral; y, para ello, se debe estar a lo dispuesto en el artículo 31, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dispone que los recursos presupuestarios destinados al financiamiento de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del Instituto, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme a la ley. Agrega que en el mismo sentido los artículos 23, numeral 1, inciso d), 25, numeral 1, inciso n) y 50 de la Ley General de Partidos Políticos, prevén que el financiamiento de los partidos políticos debe destinarse a los fines para los cuales fue determinado y otorgado.

El artículo 27, párrafo primero, fracciones III, V y VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, es del tenor siguiente:

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

- I. Los ingresos que perciba conforme a su presupuesto anual;**
- II. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera con su presupuesto;**
- III. Las donaciones, herencias y legados que se hicieren a su favor;**
- IV. Los activos recuperados con motivo de la pérdida de registro de partidos políticos estatales y de la cancelación de acreditación de partidos políticos nacionales;**
- V. Las devoluciones del financiamiento público no ejercido o comprobado por los partidos políticos;**
- VI. Los ingresos por suspensión o retención de ministraciones a los partidos políticos con motivo de las sanciones impuestas por la presentación de los informes especiales y anuales; y**
- VII. Todos los demás bienes o ingresos que adquiera por cualquier otro medio legal”.**

El artículo combatido dispone que el patrimonio del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones se destinará únicamente a la consecución de sus fines y el cumplimiento de sus atribuciones y funciones; así como que estará constituido, entre otros, por las donaciones, herencias y legados que se hicieren a su favor; las devoluciones del financiamiento público no ejercido o comprobado por los partidos políticos; y los ingresos por suspensión o retención de ministraciones a los partidos políticos, con motivo de las sanciones impuestas por la presentación de los informes especiales y anuales.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 41, fracción V, primer párrafo de la Constitución Federal, 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 la propia Constitución; y el apartado C de esta fracción, primer párrafo²³, prevé que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de la Constitución, así como enumera las funciones que le son propias.

A su vez, el artículo que se aduce como violado, esto es, el 116, fracción IV, incisos b), c) y g) de la Constitución Federal, prevé lo siguiente:

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

(...).

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

(...).

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

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

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

²³ **Artículo 41.** (...).

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

(...).

Apartado 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:

(...)”.

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.

(...).

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;

(...)”.

Este precepto constitucional enumera el contenido que las constituciones y leyes de los Estados deben garantizar en materia electoral; así, se refiere en primer término a los principios rectores; en segundo lugar, que 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 los siete numerales que se refieren a la integración de los organismos públicos locales electorales, el sistema para su designación, duración en el cargo, así como la competencia para resolver las impugnaciones en contra de los actos que emita; y por último, que los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se establezca el procedimiento para su liquidación cuando pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes.

También es importante tener presente que de acuerdo con el artículo 95 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones es el órgano encargado de la organización, dirección, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales y de consulta ciudadana, dotado de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones con relación a los poderes públicos y a los particulares, con carácter permanente, personalidad jurídica y patrimonio propios, que dispondrá de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y gozará de autonomía presupuestal y financiera; así como que en el cumplimiento de sus atribuciones y la consecución de sus fines, se conducirá en todos sus actos de acuerdo con los principios de constitucionalidad, legalidad, imparcialidad, objetividad, equidad, certeza, profesionalismo, independencia y máxima publicidad.

Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno determina que es parcialmente fundado el concepto de invalidez que se analiza, por las razones que a continuación se exponen:

En efecto, por lo que hace a las fracciones V y VI del artículo 27 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no resultan violatorios del principio en el que especialmente hace énfasis el partido político actor, esto es, el de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, por cuanto hace a la integración de su patrimonio, ya que si bien las fracciones referidas prevén que el patrimonio de ese Instituto estará constituido por las devoluciones del financiamiento público no ejercido o comprobado por los partidos políticos, así como por los ingresos por suspensión o retención de ministraciones a los partidos políticos con motivo de las sanciones impuestas por la presentación de los informes especiales y anuales, también lo es que contemplar esos ingresos como parte del patrimonio del Instituto no afecta en modo alguno la autonomía e independencia que como principios rigen su actuación, pues finalmente parte de esos recursos proviene de financiamiento público no ejercido o comprobado y el segundo por sanciones impuestas, de donde se entiende que el origen de esos conceptos se encuentra identificado y por su naturaleza se explica que pasen a conformar el patrimonio del órgano electoral local, pues se insiste, el origen de esos recursos económicos provienen del erario público, por lo que no hay forma de que ese origen atente contra la autonomía o independencia que rige en las actuaciones del órgano.

Asimismo, tampoco asiste la razón al partido político actor en cuanto argumenta que las fracciones referidas son inconstitucionales en razón de que el financiamiento otorgado a los partidos políticos constituye financiamiento público etiquetado y determinado para fines específicos y, por ello, no pueden formar parte del patrimonio del órgano público electoral, pues parte de una lectura incorrecta de la disposición que nos ocupa.

Lo anterior es así, ya que por lo que hace a las devoluciones del financiamiento público a que se refiere la fracción V del artículo 27, la norma es clara en establecer que se trata del financiamiento público no ejercido o comprobado por los partidos políticos, lo que significa que no se trata de devoluciones de financiamiento público que esté por ejercer el partido político, el cual desde luego se respeta en cuanto a los fines específicos que constitucional y legalmente le corresponden; pero si se da la condición de que se trate de financiamiento público no ejercido o comprobado, es cuando pasará a formar parte del patrimonio del Instituto Electoral local y no antes, por lo que no se afecta el financiamiento de los partidos políticos, ni el destino específico que éste tiene.

Lo mismo ocurre y con mayor razón, en lo relativo a la fracción VI del artículo 27, que alude a los ingresos por suspensión o retención de ministraciones a los partidos políticos con motivo de las sanciones impuestas en los casos que ahí prevé, hipótesis normativa que tampoco atenta contra el financiamiento público y destino específico que corresponde a los partidos políticos, ya que la disposición claramente se refiere a ingresos cuyo origen es una sanción, por lo que no implica apropiación alguna del financiamiento que corresponde a los partidos políticos y, mucho menos, puede calificarse como una desviación de ese financiamiento. En este sentido, es importante reiterar que la conformación del patrimonio del Instituto por esos dos conceptos no implica afectar el destino específico del financiamiento público, ni se traduce en vulneración alguna a los principios de autonomía e independencia que rigen la actuación del Instituto Estatal Electoral.

Máxime que el artículo 31, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²⁴, es claro en establecer que por lo que hace al Instituto Nacional Electoral, los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio de éste, por lo que no podrá alterar el cálculo para su determinación, ni los montos que del mismo resulten conforme a la Ley, de donde se desprende una regla que garantiza el destino específico del financiamiento público de los partidos políticos, pero ello no equivale a desconocer que dentro del financiamiento público pueden existir montos no ejercidos o comprobados o imposición de sanciones que por su naturaleza sea necesario legislar su destino final, que es lo que se entiende que regula el precepto que nos ocupa en sus fracciones V y VI.

Cabe agregar que si bien esa disposición alude al patrimonio del Instituto Nacional Electoral, también lo es que el propio partido político la invoca como sustento de que el financiamiento público de los partidos políticos no puede formar parte del patrimonio del Instituto Electoral local, pero aún más, esa disposición puede entenderse aplicable al caso si se toma en cuenta que en términos del artículo 1 de la Ley General referida, ese ordenamiento es de observancia general en el territorio nacional y sus disposiciones son aplicables tanto para el Instituto Nacional Electoral como para los organismos públicos locales.

En consecuencia, las fracciones V y VI del artículo 27 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no violan lo dispuesto en los artículos 41 y 116 constitucionales, ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que no se trata de disposiciones tendientes a afectar el financiamiento público de los partidos políticos o reglas que le otorguen un destino

²⁴ **Artículo 31.**

(...).

3. Los recursos presupuestarios destinados al financiamiento público de los partidos políticos no forman parte del patrimonio del Instituto, por lo que éste no podrá alterar el cálculo para su determinación ni los montos que del mismo resulten conforme a la presente Ley.

(...)"

diverso, pues como se apuntó, lo que ordenan es que el patrimonio del Instituto Electoral local se constituye, entre otros, por las devoluciones de financiamiento público no ejercido o comprobado y por ingresos por suspensión o retención de ministraciones con motivo de sanciones impuestas.

Por ello, se reconoce la validez de las fracciones V y VI del artículo 27 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

En cambio, asiste la razón al partido político en cuanto denuncia la inconstitucionalidad de la fracción III del artículo 27 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que prevé que el patrimonio del Instituto Electoral local estará constituido por las donaciones, herencias y legados que se hicieren a su favor, ya que la integración del patrimonio de ese Instituto por ese concepto es un supuesto normativo que crea las condiciones propicias para afectar los principios de autonomía e independencia que rigen en su actuación.

En efecto, este Tribunal Pleno ha determinado que los principios de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y consiste en aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural, principios que tienen sustento en el artículo 41, fracción V, apartado A y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, ya que la norma reclamada prevé que el patrimonio del Instituto se integra por donaciones, herencias y legados, lo que significa que éste pueda integrarse por financiamiento privado, cuando por su naturaleza el único financiamiento que debe integrar su patrimonio es aquél que proviene del erario, por lo que resulta francamente inconstitucional la existencia de una disposición que permite a un organismo electoral local conformar su patrimonio con financiamiento de particulares, cuando se insiste, se está ante un organismo público local, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios al que se le encomienda la función estatal de organizar las elecciones, lo que exige plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, lo que se logra con reglas que en la integración de su patrimonio garanticen el respeto irrestricto a esos principios que rigen en la materia electoral y que garantizan a los ciudadanos contar con un órgano electoral independiente.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia que se reproduce a continuación:

“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO. La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXII, noviembre de 2005, tesis P./J. 144/2005, página 111, número de registro IUS: 176707).

Por lo tanto, ha lugar a declarar la invalidez de la fracción III del artículo 27 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

DÉCIMO SEXTO. Tema 11. Contraloría General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

El partido político actor argumenta que es inconstitucional el artículo 80, segundo párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala porque establece que para efectos administrativos el titular de la Contraloría General del Instituto Electoral local tendrá el nivel equivalente a un área técnica, lo que afirma, le resta autonomía y capacidad profesional para el desempeño de su cargo y, por tanto, se trata de una disposición que viola los principios de certeza, legalidad y profesionalismo protegidos por los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal; sobre todo si se toma en cuenta que esa unidad tiene una función fiscalizadora con atribuciones específicas por las que necesita gozar de la suficiente autonomía para el desempeño de esas atribuciones, de ahí que equipararla a un área técnica es restarle autonomía y, basta leer el diverso 85 de la propia Ley combatida para advertir la suma de facultades que tiene la Contraloría General y así advertir que la disposición combatida al equipararla a un área técnica, afecta su funcionamiento.

Por otro lado, argumenta que también resulta inconstitucional el diverso 81 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establece que el titular de la Contraloría no podrá ser reelecto, cuando en el párrafo sexto del artículo 95 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala se prevé que el titular de la Contraloría General durará en su cargo cuatro años y podrá ser reelecto por un periodo más, de donde se advierte que la norma cuestionada contradice la Constitución local, lo que viola el principio de legalidad y sobre todo el de certeza en materia electoral.

Los artículos 80 y 81 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, se transcriben a continuación:

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

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

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

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

Las disposiciones en cuestión establecen en lo que al problema jurídico que nos ocupa, que la Contraloría General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones es el órgano de control interno que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos, así como de los bienes del Instituto, que estará dotada de autonomía técnica y de gestión, así como que para efectos administrativos su titular tendrá el nivel equivalente a un área técnica, sin que ello afecte la autonomía que le otorga la Constitución local. Y que el titular de la Contraloría durará en su encargo cuatro años y no podrá ser reelecto.

Por otra parte, el artículo 41, fracción V, apartado A, segundo párrafo de la Constitución Federal, dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales; y en cuanto a su estructura, ordena entre otros aspectos, que esos organismos contarán con un órgano interno de control que tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Esa disposición en el segmento destacado es del tenor siguiente:

“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.

(...).

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

Apartado A. (...).

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

(...)”.

Asimismo es importante recordar que el diverso 116, fracción IV, inciso b), de la misma Constitución Federal, ordena que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores entre otros, el de certeza y el de legalidad.

En términos de la jurisprudencia transcrita a fojas ciento cuatro y ciento cinco se toma en cuenta que esta Suprema Corte ha estimado que en materia electoral el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas; y, por lo que hace al principio de legalidad se ha entendido como aquella garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

También es pertinente tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 95, párrafo sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que fija las reglas sobre el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y, entre ellas prevé que contará con una Contraloría General, que tendrá a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, cuyo titular será designado por el Congreso del Estado y durará en su encargo cuatro años, así como que podrá ser reelecto por un periodo más. Esa disposición se reproduce a continuación:

“Artículo 95. El Instituto Tlaxcalteca de Elecciones es el órgano encargado de la organización, dirección, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales y de consulta ciudadana que prevé el apartado A del artículo 29 de esta Constitución; que constituyen una función de carácter público y estatal; es autoridad en la materia, dotada de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones con relación a los poderes públicos y a los particulares; tiene carácter permanente, personalidad jurídica y patrimonio propios; dispondrá de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y gozará de autonomía presupuestal y financiera.

(...).

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

(...)”.

De acuerdo con lo expuesto, este Tribunal Pleno concluye que el concepto de invalidez es parcialmente fundado, por las razones siguientes.

En primer término, es infundado el argumento relativo a la inconstitucionalidad del artículo 80, segundo párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, ya que si bien establece que para efectos administrativos el titular de la Contraloría General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones tendrá un nivel equivalente a un área técnica, también lo es que el propio segundo párrafo que se combate es claro en establecer que esto será sin que ello afecte la autonomía que la Constitución local le otorga a esa unidad.

En efecto, la Constitución Federal en su artículo 41, fracción V, apartado A, es claro en ordenar que los órganos internos de control tienen autonomía técnica y de gestión, lo que a su vez reconoce el artículo 95, párrafo sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que reproduce lo que a nivel federal se establece, es decir, que el Instituto Electoral local contará con una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión y estas previsiones son suficientes para que en el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, la Contraloría General ejerza sus atribuciones con esa autonomía técnica y de gestión; por ello, esos mandatos constitucionales no pueden considerarse como inobservados por el hecho de que para efectos administrativos, se establezca en la norma cuestionada que el titular de la Contraloría tendrá el nivel equivalente a un área técnica, pues ello no se traduce necesariamente en restarle la autonomía que tanto la Constitución General de la República, como la Constitución local le otorga; máxime si se toma en cuenta que el propio segundo párrafo del artículo 80 de la Ley que nos ocupa establece que ese calificativo para efectos administrativos no afecta la autonomía que le otorga la Constitución local a la Contraloría General.

Por tanto, esta Suprema Corte reconoce la validez del artículo 80, segundo párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con el diverso 81 de ese ordenamiento que también combate el Partido de la Revolución Democrática, y esto en atención a los principios de legalidad y certeza que rigen en la materia electoral y que han quedado definidos, en virtud de que ese precepto es francamente contradictorio con su Constitución local.

Esto es, el artículo 95, párrafo sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, dispone que el titular de la Contraloría General durará en su cargo cuatro años y podrá ser reelecto por un periodo más; en cambio, el precepto combatido establece que el titular de la Contraloría no podrá ser reelecto, lo que claramente transgrede los principios de legalidad y certeza jurídica, pues se está ante disposiciones contradictorias que por lo mismo, trastocan el diverso principio de seguridad jurídica que protege el artículo 16 de la Constitución Federal.

En este sentido, por razón de jerarquía se debe estar a lo dispuesto en la Constitución local, que en su artículo 95, párrafo sexto, permite la posibilidad de que el titular de la Contraloría General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones pueda ser reelecto, disposición que además fue reformada por Decreto publicado el veintiocho de agosto de dos mil quince en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, de donde se entiende que el objetivo del constituyente local fue el de establecer la posibilidad de reelección del titular de esa unidad y así quedó plasmado en su texto constitucional; por tanto, se está ante disposiciones contradictorias que violan los principios de certeza y seguridad jurídica que rigen a la materia electoral.

En consecuencia, ha lugar a declarar la invalidez del artículo 81 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, sólo por cuanto establece que el titular de la Contraloría General no podrá ser reelecto, por lo que deberá estarse a lo que regula el diverso 95, párrafo sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

DÉCIMO SÉPTIMO. Tema 12. Facultad del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para imponer sanciones al titular de la Contraloría General.

En el concepto de invalidez décimo segundo el partido político combate el artículo 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, porque faculta al Consejo General del Instituto Electoral local para resolver sobre la aplicación de las sanciones al Contralor General, lo que atenta contra la autonomía que debe caracterizar a ese órgano de fiscalización; que lo anterior es así, porque el diverso 95, párrafo sexto de la Constitución local prevé que la Contraloría General es un organismo con autonomía técnica y de gestión que tiene a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos de ese Instituto, cuyo titular será designado por el Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, de donde se desprende, aduce, que si bien la Contraloría es parte del Instituto, ello no significa que esté supeditada a las decisiones de su órgano superior de dirección, pues se trata de una unidad con autonomía técnica y de gestión en cuanto a la fiscalización de todos los ingresos y egresos de dicho Instituto, por lo que no puede tener un mando jerárquicamente superior, al grado de sancionarlo por responsabilidad administrativa.

Agrega que la norma reclamada claramente limita la función fiscalizadora, es decir, obstaculiza y limita la función de la Contraloría, quien dejaría de tener autonomía ante la posibilidad de que su titular sea sancionado por el Consejo General del Instituto Electoral local; por tanto, se trata de una disposición que viola los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, en cuanto a los principios de legalidad, certeza e imparcialidad que rigen en la materia electoral.

El artículo 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, se reproduce a continuación:

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

El Consejo General del Institutos determinará la sanción que corresponda, al Contralor; dicha resolución se emitirá con el voto de las dos terceras partes de sus miembros”.

También es importante tomar en cuenta lo dispuesto en los artículos 34, 38 y 39 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establecen respectivamente, que los órganos directivos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones son, entre otros, el Consejo General, que es el órgano superior y titular de la dirección del Instituto, cuyo objeto es el de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales de la materia, así como garantizar que los órganos del mismo se sujeten a los principios rectores de la función estatal electoral, es decir, los de constitucionalidad, legalidad, certeza, autonomía, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, profesionalismo y máxima publicidad. Esas disposiciones se reproducen a continuación:

“Artículo 34. Los órganos directivos del Instituto son:

- I. El Consejo General;**
- II. Los Consejos Distritales Electorales;**
- III. Los Consejos Municipales Electorales; y**
- IV. Las Mesas Directivas de Casilla”.**

“Artículo 38. El Consejo General es el órgano superior y titular de la dirección del Instituto”.

“Artículo 39. El Consejo General tiene por objeto:

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; y**
- II. Garantizar que los órganos del Instituto se ajusten a los principios a que se refiere el artículo 2 de esta Ley”.**

Ahora bien, tal y como se explicó en el considerando que antecede, el artículo 41, fracción V, apartado A de la Constitución Federal es claro en ordenar que los órganos internos de control tendrán a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos de los institutos electorales respectivos.

Lo que a nivel local también se establece en el artículo 95, párrafo sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que prevé que el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones contará con una Contraloría General, con autonomía técnica y de gestión, que tendrá a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, cuyo titular será designado por el Congreso del Estado, durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto por un periodo más.

Esto es, a nivel constitucional se reconoce el principio de autonomía técnica y de gestión de los órganos internos de control de los institutos electorales, en la fiscalización de los ingresos y egresos a cargo de esos organismos. Ese principio de autonomía técnica y de gestión implica por tanto, la existencia de disposiciones que lo salvaguarden, que procuren una situación que permita a la Contraloría General emitir sus decisiones sin injerencia o sometimiento alguno de los distintos órganos directivos que conformen el instituto electoral de que se trate.

En ese contexto, debe decirse que asiste la razón al partido político, en virtud de que el artículo 87 de la Ley impugnada, en cuanto establece que el Consejo General resolverá sobre la aplicación de las sanciones al Contralor General, incluida la remoción por causas graves de responsabilidad administrativa, no permite las condiciones necesarias para que el Contralor General realice su función con la autonomía que a nivel constitucional se le exige, pues al permitir que el Consejo General sea quien resuelva la aplicación de sanciones a aplicar al titular de la Contraloría, equivale a subordinarlo al máximo órgano superior de dirección del Instituto Electoral local, lo que podría poner en riesgo la autonomía que constitucionalmente debe distinguir al órgano fiscalizador.

Incluso, es importante señalar que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, concretamente en su artículo 489 que se refiere a las causas graves de responsabilidad administrativa por las que se puede sancionar al Contralor General, se prevé que a solicitud del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la Cámara de Diputados resolverá sobre la aplicación de las sanciones al Contralor General, incluida la consistente en remoción; y esto se explica porque el Titular de la Contraloría General es designado por la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

En este apartado, es importante indicar que esa disposición general guarda identidad con lo dispuesto en el artículo 95 de la Constitución del Estado de Tlaxcala que, según se apuntó, prevé en su párrafo sexto que el titular de la Contraloría General del Instituto Electoral local será designado por el Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes. Esto explica aún más la inconstitucionalidad de la norma reclamada, pues tomando en cuenta la naturaleza y el alcance de la función que corresponde realizar al Contralor General, su nombramiento queda a cargo del Congreso del Estado y, por tanto, la aplicación de sanciones por responsabilidad administrativa, incluida la remoción, tendría que ser facultad de la autoridad que lo designó, siguiendo la lógica de lo que se prevé en la Ley General, pero sobre todo por la característica sustancial con la que el Contralor General lleva a cabo su función de fiscalización, es decir, con autonomía técnica y de gestión.

En consecuencia, el concepto de invalidez que nos ocupa es fundado y se declara la invalidez del artículo 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

DÉCIMO OCTAVO. Tema 13. Requisitos para la designación de Presidente, Secretario o Consejero Electoral de los Consejos Distritales o Municipales.

El Partido de la Revolución Democrática aduce que el artículo 93 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, transgrede el diverso 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal, que prevé los principios rectores de la materia electoral, así como aluden a la autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones, esto porque deja a cierta discrecionalidad del Consejo General del Instituto Electoral local, establecer en una convocatoria los requisitos que deben cumplir quienes sean designados como presidente, secretario y consejeros electorales de un consejo distrital o municipal.

Que no basta con que se establezcan los principios y características generales que deban reunir los servidores públicos integrantes de los organismos públicos locales electorales, sino que, como en el caso de quienes deban integrar el Consejo General de cada uno de dichos organismos locales, deben establecerse los requisitos particulares que deben reunir los demás integrantes de la estructura de mando y dirección de la autoridad electoral, es decir, como ocurre con la integración del Consejo General, en cuanto a los requisitos que deben cubrir las personas que lo conforman, tratándose de los consejos distritales o municipales, los requisitos de sus integrantes no pueden quedar establecidos en una convocatoria de la autoridad administrativa electoral, pues ello implica dejar a su absoluta discreción los requisitos que garanticen el perfil, idoneidad y sobre todo la independencia de aquellos que conformen esos consejos, por lo que de subsistir la norma cuestionada, ello equivaldría a que esos consejos distritales o municipales carezcan de la credibilidad, profesionalismo, objetividad e independencia que deben reunir.

Reitera que la determinación de los requisitos y perfil de quienes deban integrar los consejos distritales y municipales no debe ser una atribución del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, lo que claramente se corrobora de la lectura al artículo 51 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que en sus fracciones XXXII y XXXIII prevé que el Consejo General tendrá como atribuciones la de integrar a los consejos distritales y municipales electorales, así como aprobar la convocatoria para nombrar a los presidentes y secretarios de éstos, de donde no se desprende la facultad de determinar los requisitos que deben reunir aquellos designados, por tanto, los requisitos deben estar fijados en la Ley y no dejarse a la discrecionalidad del Consejo General.

El artículo 93 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, se transcribe a continuación:

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

Por otra parte, es importante conocer lo dispuesto en los artículos 34, 90 y 91 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, en cuanto a la referencia de los consejos distritales y municipales electorales, esas disposiciones son del tenor siguiente:

“Artículo 34. Los órganos directivos del Instituto son:

- I. El Consejo General;
- II. Los Consejos Distritales Electorales;
- III. Los Consejos Municipales Electorales; y
- IV. Las Mesas Directivas de Casilla”.

“Artículo 90. Para la realización de elecciones en el Estado, se integrarán:

- I. Consejos Distritales Electorales;
- II. Consejos Municipales Electorales; y
- III. Mesas Directivas de Casilla”.

“Artículo 91. El Presidente, Secretario y Consejeros Electorales Distritales y Municipales serán designados en los términos que acuerde el Consejo General.

Los consejeros electorales serán designados en sesión del Consejo General. La designación de los integrantes de los Consejos Distritales o Municipales durará sólo para el periodo en que funcionen los mencionados Consejos.

Para la designación a que se refiere el párrafo primero de este artículo, el Consejo General procurará y garantizará de forma efectiva la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres.

La designación de los integrantes de los consejos distritales o municipales durará hasta cuatro días posteriores a la resolución del último medio de impugnación que para su demarcación emita el órgano jurisdiccional correspondiente”.

Los preceptos referidos prevén respectivamente, que los órganos directivos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones son entre otros, los consejos distritales electorales y los consejos municipales electorales; que para la realización de las elecciones en el Estado se integrarán consejos distritales electorales, consejos municipales electorales y mesas directivas de casillas; que el presidente, secretario y consejeros electorales distritales y municipales serán designados en los términos que acuerde el Consejo General; que su designación durará sólo para el periodo en que funcionen los mencionados consejos, procurando y garantizando para esa designación de forma efectiva la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres; así como que los integrantes de los consejos distritales o municipales durará hasta cuatro días posteriores a la resolución del último medio de impugnación que para su demarcación emita el órgano jurisdiccional correspondiente.

Asimismo, en los artículos 102 y 105 de ese ordenamiento se describen las atribuciones tanto de los consejos distritales, como de los consejos municipales, por lo que resulta conveniente reproducir esas disposiciones:

“Artículo 102. Los Consejos Distritales tendrán las atribuciones siguientes:

- I. Realizar dentro de los respectivos distritos, la preparación, organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;**
- II. Acatar los acuerdos que dicte el Consejo General;**
- III. Al término de la jornada electoral recibir y resguardar los paquetes electorales de la elección de que se trate, debiendo acatar puntualmente los protocolos y procedimientos que garanticen la seguridad y certeza en el resguardo de paquetes y traslados;**
- IV. Realizar el cómputo distrital de la votación para diputados locales de mayoría relativa y remitir al Consejo General el acta de resultados del cómputo;**
- V. Realizar el cómputo distrital de la votación para Gobernador del Estado y remitir al Consejo General el acta de resultados del cómputo;**
- VI. Remitir al Consejo General copia certificada de las actas de las sesiones que celebre e informar sobre el desarrollo de sus funciones;**
- VII. Expedir y entregar las constancias de mayoría de la elección de que se trate e informar inmediatamente de todas sus actuaciones al Consejo General;**
- VIII. Remitir la documentación inmediatamente de los cómputos distritales al Consejo General y los paquetes electorales de los que se deriven;**
- IX. Coadyuvar con los Consejos Municipales de su jurisdicción en el ejercicio de sus atribuciones;**
- X. Coadyuvar en el seguimiento de topes de campaña;**
- XI. Calendarizar los cierres distritales de campaña electoral y resolver lo relativo de acuerdo con los criterios que establezca el Consejo General; y**
- XII. Las demás que les confiera esta Ley, otras disposiciones aplicables y el Consejo General.**

Los integrantes de los Consejos Distritales en el desempeño de sus funciones, en el caso de incurrir en faltas, serán objeto de responsabilidad administrativa y penal, en los términos de la Ley General en Materia de Delitos Electorales”.

“Artículo 105. Los Consejos Municipales tendrán las atribuciones siguientes:

- I. Realizar dentro de cada uno de los municipios, la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales;**
- II. Coadyuvar, en su caso, en la selección y aprobación de los lugares en que habrán de ubicarse las casillas en cada una de las secciones correspondientes;**
- III. Coadyuvar, en su caso, para proponer al Consejo General la integración de las Mesas Directivas de Casilla;**

- IV. Tomar protesta de ley a los ciudadanos designados para integrar las Mesas Directivas de Casilla, a más tardar tres días antes de la jornada electoral;**
- V. Entregar a los presidentes de las Mesas Directivas de Casilla, el material y la documentación electoral para el cumplimiento de sus funciones;**
- VI. Realizar el cómputo municipal de resultados de la votación para integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, y remitir al Consejo General las actas de resultados de los cómputos respectivos;**
- VII. Expedir y entregar las constancias de mayoría respectivas;**
- VIII. Remitir la documentación de los cómputos municipales al Consejo General y los paquetes electorales de los que se deriven;**
- IX. Remitir al Consejo General las actas de cada una de las sesiones que celebre e informar sobre el desarrollo del proceso electoral;**
- X. Coadyuvar en el seguimiento de topes de campaña;**
- XI. Calendarizar los cierres municipales de campaña electoral y resolver lo relativo de acuerdo con los criterios que establezca el Consejo General;**
- XII. Coadyuvar con los Consejos Distritales de su jurisdicción, en el ejercicio de sus atribuciones; y**
- XIII. Las demás que les confiera esta Ley, otras disposiciones aplicables y el Consejo General”.**

Por otro lado, el diverso 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal, prevé los principios rectores que rigen en la materia electoral, así como que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a las reglas que el propio inciso c) reproduce y lo que determinen las leyes. También es necesario precisar que el partido político actor, cuando aduce como violada esa disposición, se refiere concretamente al numeral 2 del referido inciso c), el cual resulta importante reproducir, así como lo dispuesto en el diverso numeral 4 del propio inciso, que son del tenor siguiente:

“Artículo 116. (...).

IV. (...).

c) (...).

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”.

(...).

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.

(...)”.

La porción normativa transcrita se refiere a los requisitos que la propia Constitución Federal prevé para la designación de los consejeros electorales tanto del Instituto Nacional Electoral, como de los organismos públicos locales electorales, especificando que los designados deben cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. Y aquí es importante apuntar que si bien la norma no alude a consejeros distritales y municipales, el principio que prevé puede entenderse aplicable a éstos, si se toma en cuenta que desempeñan funciones propias de la autoridad administrativa electoral; en otras palabras, de esa regla constitucional se puede derivar la exigencia de que deben contenerse en ley los requisitos para ser presidente, secretario o consejero electoral de un consejo distrital o municipal, partiendo de las atribuciones que les corresponde llevar a cabo dentro de un proceso electoral.

De acuerdo con lo expuesto, debe decirse que asiste la razón al partido político, en virtud de que no existe justificación constitucional alguna, que permita que los requisitos para ser presidente, secretario o consejero electoral de un consejo distrital o municipal, puedan establecerse en la convocatoria que emita el Consejo General del Instituto Electoral local para su designación, como lo prevé el artículo 93 de la Ley reclamada.

Lo anterior es así, ya que reconociendo, desde luego, las diferencias que existen entre los consejeros electorales que integran tanto el Instituto Nacional Electoral, como aquellos de los organismos públicos locales electorales, ello no impide determinar que los requisitos que deben cubrir el presidente, secretario o consejero electoral de un consejo distrital o municipal deban estar contemplados en una norma general, tal y como se exige a nivel constitucional para consejeros de los institutos referidos, esto sobre la base de las atribuciones que la propia Ley cuestionada les otorga, entre otras, las de realizar dentro de los respectivos distritos o municipios, la preparación, organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, lo que comprende, por ejemplo, los actos consistentes en: realizar los cómputos distritales de las votaciones correspondientes; expedir y entregar las constancias de mayoría de la elección de que se trate; coadyuvar en el seguimiento de topes de campaña; calendarizar los cierres distritales y municipales de campaña electoral, entre otras atribuciones.

Esto explica la importancia de que los requisitos para ser presidente, secretario o consejero electoral de un consejo distrital o municipal deban estar contemplados en ley y no en una convocatoria que emita el Consejo General del Instituto Electoral local, pues con ello se garantiza el respeto a los principios que rigen en la materia electoral, principalmente los de legalidad, objetividad e independencia; por tanto, se entienden reservados a la ley el establecimiento de los requisitos a cubrir.

Incluso, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo que se refiere a la regulación de los consejeros electorales de los consejos locales y de los consejos distritales, se prevén los requisitos que deben cubrir; así, el artículo 77 dispone que los consejeros electorales de los consejos distritales deberán satisfacer los mismos requisitos establecidos por el artículo 66 para los consejeros locales, lo que evidencia que es en ley en la que se regulen los requisitos de que se trata. Para ilustrar lo anterior, resulta importante transcribir los artículos referidos, que son del tenor siguiente:

“Artículo 66.

1. Los Consejeros Electorales de los consejos locales, deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;**
- b) Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;**
- c) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;**
- d) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;**
- e) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación, y**
- f) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.**

(...)”.

“Artículo 77.

1. Los Consejeros Electorales de los consejos distritales deberán satisfacer los mismos requisitos establecidos por el artículo 66 de esta Ley para los consejeros locales.

(...)”.

Cabe subrayar que los razonamientos que anteceden encuentran sustento en la naturaleza de las atribuciones que corresponde realizar a los consejos distritales y municipales, con independencia de que su designación sólo dure para el periodo en que funcionen, sin que se advierta razón diversa que justifique que los referidos requisitos deban ser fijados por el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y no en una norma general.

En consecuencia, el argumento planteado es fundado y se declara la invalidez del artículo 93 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, y dada la naturaleza del contenido de esa disposición cuestionada, se debe aplicar en forma directa lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto tomando en cuenta que el proceso electoral para el Estado de Tlaxcala inicia cuatro de diciembre de dos mil quince y que de acuerdo con el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, las leyes electorales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

DÉCIMO NOVENO. Tema 14. Reducción del número de diputados que integran el Congreso del Estado de Tlaxcala.

El Partido de la Revolución Democrática combate los artículos 117, párrafo primero, 147, 253, párrafo segundo, 255, 258 y 262 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, en cuanto se refieren al número de diputados que integran el Congreso del Estado de Tlaxcala. Así, explica que la reducción del número de diputados locales de treinta y dos a veinticinco, ya fue motivo de impugnación por el propio partido a través de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas, por lo que en obvio de repeticiones, hace valer los conceptos de invalidez que expuso en el expediente referido; y que reitera que se deben considerar las violaciones que se cometieron en el procedimiento legislativo que se plantean en la acción referida, consistentes principalmente en la falta de motivación para explicar la necesidad de una reducción en el número de diputados, lo que igualmente ocurre con la emisión de las normas que ahora impugna, pues para la reforma combatida sólo se expresaron argumentos genéricos y superfluos consistentes en un ajuste presupuestal y no en criterios poblacionales ordenados en el párrafo primero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

En otras palabras, aduce, el Congreso local no demostró la necesidad imperiosa de reducir el número de diputados, ni que esto haya obedecido con motivo de alguna demanda social, tal y como lo argumentó al combatir la reforma que se llevó a cabo respecto de los artículos 32 y 33 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, impugnada en la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas, ni por lo que hace a las disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala que ahora impugna, habida cuenta que, como lo argumentó en ese expediente las Comisiones Unidas que dictaminaron la reforma constitucional local no consideraron procedente la reducción en el número de diputaciones, sin embargo, el Pleno del Congreso, sin discusión alguna y sin respetar el procedimiento legislativo modificó la Constitución, por lo que existen elementos para invalidar dicho procedimiento.

Reitera que para la reducción en el número de diputados se debió tomar en cuenta el criterio poblacional de la Entidad Federativa, así como el de la representatividad que debe tener un diputado y, de manera particular, el legislador debió salvaguardar los límites de sobrepresentación y subrepresentación previstos en el artículo 116 constitucional, máxime que se dejó intacto en la Constitución local el porcentaje para que un partido político tenga derecho a la asignación de diputados por representación proporcional, lo que provoca que no se respetará el derecho de las minorías a estar representadas debidamente, pues habrá hasta más de tres o cuatro partidos con derecho a ello y que se queden sin diputados, aun con la fórmula de cociente natural; esto es, el número de diputados locales no es sólo un asunto de representatividad poblacional, sino de representación político-partidaria, que se realiza a través del principio de representación proporcional, de ahí que debe decretarse la invalidez de las disposiciones combatidas.

Los artículos 117, párrafo primero, 147, 253, párrafo segundo, 255, 258 y 262 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, se reproducen a continuación:

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

Para la elección de diputados de representación proporcional el territorio del Estado constituye una sola circunscripción plurinominal”.

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

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

La Legislatura del Congreso del Estado se integra con el número de diputados que determina el artículo 32 de la misma Constitución; se renovará cada tres años en elecciones ordinarias; al efecto, se elegirán quince diputados por el principio de mayoría relativa, uno por Distrito Electoral Uninominal y diez por el principio de representación proporcional, en una sola circunscripción plurinominal. Por cada Diputado local propietario se elegirá un suplente, los que conformarán una sola fórmula.

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

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

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

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

Por otra parte, es necesario conocer lo dispuesto en los artículos 32 y 33 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, los cuales prevén:

“Artículo 32. El congreso del estado estará integrado por veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años; quince según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y diez electos según el principio (sic) de representación proporcional en una circunscripción plurinominal, mediante el sistema de listas de candidatos. Las listas se integrarán y votarán de acuerdo con las bases que determina esta Constitución y con las reglas y los procedimientos que establece la Ley de la materia. Por cada Diputado Propietario se elegirá un suplente y ambos conformarán una misma fórmula.

Los diputados son los representantes del pueblo, tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

A los candidatos que obtengan la mayoría de la votación total válida en la elección de diputados locales de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales de que se trate, se les otorgará la constancia de mayoría respectiva.

Si alguno de los diputados dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá de acuerdo con lo que prescribe la Ley de la materia”.

“Artículo 33. La elección de los diputados según el principio de representación proporcional, por medio de listas de candidatos en la circunscripción plurinominal, así como la asignación de diputaciones, se sujetarán a lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes de la materia, de acuerdo con las bases siguientes:

I. Para obtener el registro de su lista de candidatos para la circunscripción plurinominal, todo partido político debe acreditar que en el mismo proceso electoral participa con candidatos a diputados locales por mayoría relativa en por lo menos diez distritos electorales uninominales.

II. Todo partido político tendrá derecho a participar en la asignación de diputaciones según el principio de representación proporcional, si obtiene cuando menos tres punto ciento veinticinco por ciento de la votación total válida en la circunscripción plurinominal;

III. Los partidos que cumplan con lo dispuesto por las dos fracciones anteriores, tendrán derecho a que se les asignen diputados conforme al principio de representación proporcional, de acuerdo con la votación total efectiva, siguiendo el orden que tuviesen los candidatos en las listas respectivas y conforme a lo que establecen las tres fracciones siguientes.

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

V. A fin de determinar la votación total emitida en la circunscripción plurinominal, el cómputo final de la elección de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del organismo público local electoral, se efectuará en modo idéntico a la suma total de los votos anotados en las actas de cómputo distrital uninominal respectivas.

Se determinará el total de la votación válida por la circunscripción plurinominal para realizar la declaratoria de los partidos políticos que no obtuvieron tres punto ciento veinticinco por ciento de dicha votación.

VI. La fórmula, los métodos, los cálculos y las definiciones aplicables al procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional se establecerán en la Ley de la materia, aplicando los métodos de cociente electoral y resto mayor, y se procederá de la forma siguiente:

a) En una primera ronda se aplicará el método de cociente electoral y se asignarán diputaciones a cada partido político tantas veces como su votación contenga dicho cociente;

b) Agotada la primera ronda, y si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se aplicará el método de resto mayor y se asignará una diputación a cada partido político, hasta donde alcance y no quedare ninguna diputación por asignar.

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

VII. (Derogada).

VIII. (Derogada).

IX. Los partidos políticos podrán postular simultáneamente a los candidatos a diputados por ambos principios, siempre y cuando el partido político que postule no exceda el límite de veinte por ciento de candidaturas simultáneas, con relación al total de diputados de mayoría que deban integrar el Congreso del Estado”.

Los artículos transcritos establecen respectivamente, que el Congreso del Estado estará integrado por veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años, quince según el principio de mayoría relativa y diez según el principio de representación proporcional; así como se prevé el sistema a observar para la aplicación de la elección de diputados según el principio de representación proporcional.

Cabe agregar que estas disposiciones fueron reformadas mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, de veintiocho de agosto de dos mil quince.

Ahora bien, el partido político actor claramente reconoce que promovió la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas, en la cual combatió el Decreto mencionado en el párrafo que antecede; y en sesión de treinta de noviembre de dos mil quince este Tribunal Pleno decidió declarar la validez de los artículos 32, primer párrafo, 33, primer párrafo, fracciones I y IV y 34, primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, bajo el argumento sustancial de que queda en el ámbito de la libre configuración de los Congresos locales la determinación del número exacto de diputados que habrán de integrar dicho Congreso; así como que el número de diputados que ahora integrará al Poder Legislativo de esa Entidad, respeta la base prevista en el artículo 116, fracción II de la Constitución Federal, porque de acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda dos mil diez, el número de habitantes en el Estado de Tlaxcala asciende a un millón ciento sesenta y nueve mil novecientos treinta y seis, debiendo contar como mínimo con once diputados, al superar la cantidad de ochocientos mil habitantes prevista en el fundamento constitucional citado.

Asimismo es importante señalar que en la sentencia de la acción a que se refiere el partido político, también se desestimaron las argumentaciones relacionadas con las violaciones que se afirma se cometieron, en el procedimiento legislativo del que derivó la reforma constitucional combatida en la multicitada acción, según se advierte de lo razonado en su considerando quinto²⁵.

Sobre el particular, resulta importante transcribir lo sustentado en la acción de inconstitucionalidad referida, en los términos siguientes:

“(…).

‘ARTÍCULO 116’. (Se transcribe).

Del precepto constitucional transcrito se desprende, en lo que interesa, que el número de representantes en las Legislaturas debe ser proporcional al número de habitantes de cada Estado, además establece el número mínimo de diputados que deben preverse de acuerdo con cierto número de habitantes.

De acuerdo con los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 el número de habitantes en el Estado de Tlaxcala asciende a un millón ciento sesenta y nueve mil novecientos treinta y seis, debiendo contar como mínimo con once diputados, al superar la cantidad de ochocientos mil habitantes prevista en el artículo 116, fracción II Constitucional antes citado.

Como establecimos en el precedente Acción de Inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas, observando este requisito constitucional, queda en el ámbito de la libre configuración del órgano reformador de la Constitución local la determinación del número exacto de diputados que habrán de integrar el Congreso; sin que deba entenderse que necesariamente éste debe

²⁵ Fojas setenta a ciento dos de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas.

incrementarse conforme aumente la población, pues en todo caso el parámetro al que se atiende es el de representatividad de cada legislador respecto de determinada cantidad de habitantes.

De este modo, si el órgano reformado de la Constitución del Estado en respuesta a un reclamo social consideró adecuado reducir el número de integrantes de la Legislatura, se encontraba en plena libertad de hacerlo, siempre y cuando respetara las bases constitucionales referidas, como aconteció en la especie al haber observado el mínimo establecido y no haber disminuido de manera desproporcional el número de diputados respecto del número de habitantes; razón por la cual resulta infundado el concepto de invalidez que se analiza.

(...).

Por su parte, la disminución de trece a diez de diputados electos por el principio de representación proporcional tampoco es violatoria del artículo 116 de la Constitución y del principio de representación de minorías, pues la legislatura local tiene un amplio margen de configuración para establecer el número de diputados de representación proporcional siempre y cuando sea razonable.

En primer lugar es necesario precisar que la disminución de trece a diez diputados por el principio de representación proporcional cambia mínimamente los porcentajes que éstos representan del total de los diputados que conforman el Congreso, pues trece diputados en un total de treinta y dos representan el 40.625 % del total de los diputados, mientras que diez diputados en un total de veinticinco representan el 40 % del total de los diputados.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 33, fracción II de la Constitución de Tlaxcala para tener derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional es necesario obtener cuando menos tres punto ciento veinticinco por ciento de la votación total válida en la circunscripción plurinominal. Mientras que para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se utilizan dos métodos: cociente electoral y resto mayor.

Pues bien, la reforma al artículo 32 de la Constitución de Tlaxcala incide directamente en el cociente electoral, que de acuerdo con la fracción VI del artículo 33 de la Constitución es el método utilizado en una primera ronda para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, pues se asignarán diputaciones a cada partido político tantas veces contenga dicho cociente.

De acuerdo con el artículo 238, fracción IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala el cociente electoral es el que resulta de dividir la votación total efectiva entre el número total de diputados de representación proporcional a asignarse. Así, al disminuirse de 13 a 10 los diputados a asignarse según el principio de representación proporcional el cociente electoral será mayor. En otras palabras, a partir de la reforma que disminuye el número de diputados de representación proporcional a 10, para que a un partido político le sea asignado en la primera ronda un diputado por el principio de representación proporcional deberá contar con un mayor número de votos que cuando los diputados a asignarse eran 13.

Ahora bien, si tomamos como ejemplo la votación estatal efectiva de la última asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el Estado de Tlaxcala y hacemos el ejercicio suponiendo que fueran 10 los diputados a asignarse, la disminución del número de diputados incidiría en la asignación de diputados en la primera ronda a través del método de cociente electoral, pues solo tres partidos obtendrían una o más veces el cociente electoral. Sin embargo, eso no afectaría el número de partidos minoritarios que se verían representados a través de diputados de representación proporcional, pues su representación la obtendrían en la segunda ronda con la aplicación del método de resto mayor. En esa tesitura, la disminución del número de diputados por el principio de representación proporcional resulta razonable al no afectarse sustancialmente la representación de minorías en el Congreso estatal.

Por último, el hecho de que el mayor número de votos requerido para obtener diputaciones por el principio de representación proporcional eventualmente pueda trascender y afectar a algún partido político en lo particular, es una cuestión que por sí misma no implica contravención a los principios

fundamentales, pues todos los partidos tienen los mismos derechos para participar en las elecciones estatales y lo único que hace la Legislación local es adoptar las bases generales impuestas por la Constitución Federal ajustándolas a la situación particular de su régimen interior, en el que gozan de autonomía.

(...)”.

La transcripción que antecede demuestra que esta Suprema Corte ya se pronunció respecto de los vicios que el partido político actor argumentó en la acción de inconstitucionalidad referida y que reitera en el expediente que ahora nos ocupa, no sólo las relativas a las violaciones cometidas en el procedimiento legislativo, sino también aquel argumento sustancial sobre la reducción del número de diputados que conforman el Congreso del Estado de Tlaxcala; y la consecuencia en lo que toca al principio de representación proporcional, consideraciones que ahora se observan, para desestimar lo aducido en el concepto de invalidez décimo cuarto de la demanda, en virtud de que ya fueron motivo de análisis.

Asimismo, el concepto de invalidez es infundado, porque los preceptos combatidos encuentran sustento en lo dispuesto en los artículos 32 y 33 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, que, como ya se apuntó, este Tribunal Pleno ya analizó y declaró su validez constitucional.

Aún más, las disposiciones cuestionadas no resultan inconstitucionales porque la reducción de treinta y dos a veinticinco diputados del Congreso de Tlaxcala, es un número que respeta el parámetro contenido en el artículo 116, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Federal, que establece lo siguiente:

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

(...).

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

(...)”.

Sobre esa base, si se toma en cuenta que el número de habitantes en el Estado de Tlaxcala es de un millón ciento sesenta y nueve mil novecientos treinta y seis²⁶, y observando la regla contenida en la fracción II del artículo 116 constitucional, el Congreso de la Entidad debe estar integrado por al menos once diputados, por lo que si operó una reducción en el número de diputados, para quedar en la cifra de veinticinco, ello evidencia que se respeta el criterio de número de representantes proporcional al de habitantes en cada Estado.

Además, tampoco asiste la razón al partido político actor en el sentido de que debió considerarse el aspecto de representatividad que tiene cada diputado, así como que se debieron salvaguardar los límites de sobrerepresentación y subrepresentación, lo que en su opinión afecta el principio de representación proporcional y el derecho de las minorías.

Lo anterior es así, primero, porque el actor no expresa mayor razonamiento con el que demuestre inobservancia a los límites de sobrerepresentación y subrepresentación; máxime que de la lectura al artículo 33 de la Constitución local claramente se advierte el procedimiento a seguir para la aplicación del sistema de representación proporcional e, incluso, se alude a los límites que el Constituyente Permanente plasmó para efectos de impedir la sobrerepresentación y la subrepresentación, pues claramente la fracción VI, último párrafo de ese artículo 33, prevé lo siguiente: *“En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda de ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales”*.

Cabe agregar que los diversos 257, 259, 260 y 261 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, prevén las reglas para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y en ellos también se hace referencia a los límites ya indicados y para evidenciar lo anterior, conviene transcribir esas disposiciones:

²⁶ Consultable en la página de internet del Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://www.inegi.org.mx/>

“Artículo 257. La elección de los diputados según el principio de representación proporcional, se realizará por medio de listas de candidatos de partido político en la única circunscripción plurinominal”.

“Artículo 259. Todo partido político tendrá derecho a participar en la asignación de diputaciones según el principio de representación proporcional, si obtiene cuando menos tres punto ciento veinticinco por ciento de la votación total válida en la circunscripción plurinominal”.

“Artículo 260. La asignación de diputaciones a cada partido político, cuando procediere, se efectuará siguiendo el orden que tuviesen los candidatos en su lista respectiva”.

“Artículo 261. El procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional se desarrollará conforme a la fórmula de dos rondas y los métodos de cociente electoral y resto mayor:

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

II. Agotada la primera ronda, y si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se aplicará el método de resto mayor y se asignará una diputación a cada partido político, hasta donde alcance y no quedare ninguna diputación por asignar.

En cualquiera de las rondas, la asignación de diputaciones de representación proporcional cesará para el partido político cuyo porcentaje de diputaciones, con respecto a la totalidad de los integrantes del Congreso del Estado, exceda en más de ocho por ciento a su porcentaje de votación válida.

En la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales”.

De acuerdo con lo expuesto, ha lugar a reconocer la validez de los artículos 117, párrafo primero, 147, 253, párrafo segundo, 255, 258 y 262 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

VIGÉSIMO. Tema 15. Requisitos de las boletas electorales.

El actor combate lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 192 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que se refiere a lo que deberán contener las boletas electorales, ya que en su opinión viola los principios de certeza y legalidad que protegen los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, porque los requisitos que deben contener las boletas deben estar expresamente previstos en la ley, por lo que no pueden estar sujetos a ningún tipo de decisión discrecional, de ahí la inconstitucionalidad de la norma combatida que utiliza el término “podrán”, esto es, prevé que las boletas podrán contener los requisitos que enumera la disposición, lo que significa que pueden estar los ahí descritos o bien, pueden no ser considerados e incluir otros.

Agrega que en todas las legislaciones electorales se ha utilizado el término “deberán contener” o “contendrán”, que tienen una connotación imperativa, propia de la ley, lo que da seguridad a los sujetos de la materia de que las boletas electorales tendrán un mismo formato o patrón con iguales datos y requisitos que garanticen la equidad en la contienda electoral, de otra forma no puede existir certeza y equidad en el proceso de que se trate; máxime que no existe disposición alguna que determinen las atribuciones de las autoridades electorales, que deje al arbitrio de éstas, la determinación de los datos y requisitos que deben llevar las boletas electorales y que ello claramente se corrobora de lo dispuesto en el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 4, que ordena que los organismos públicos locales electorales ejercerán funciones, entre otras, respecto de la impresión de documentos y la producción de materiales electorales y que igual atribución se prevé para el Instituto Nacional Electoral pero en el apartado B, numeral 5 de la disposición indicada, de los que se desprende que no se deja al arbitrio de la autoridad electoral, determinar los requisitos que deben llevar las boletas electorales.

El artículo 192, primer párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, se transcribe a continuación:

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

I. Nombre de la entidad, número del Distrito Electoral Uninominal, nombre del municipio y de la comunidad, según el tipo de elección;

II. Fecha de la elección;

III. Cargo para el que se postula al candidato o los candidatos;

IV. Nombre y apellidos del candidato o los candidatos;

V. Inserción del emblema de cada partido político con el color o la combinación de colores respectiva y en el orden que le corresponde a cada cual de acuerdo con la antigüedad de su registro, y que participan con candidatos propios o en coalición en la elección de que se trate. Todos los recuadros tendrán las mismas dimensiones;

VI. Número progresivo de folio en el talón del que sea desprendible la boleta;

VII. El emblema del Instituto;

VIII. En el caso de la elección de Gobernador la boleta contendrá un solo recuadro por cada partido político con el nombre del candidato;

IX. En el caso de las elecciones de diputados locales, se utilizará boleta única; en el anverso contendrá un solo recuadro por cada partido político con la fórmula de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; en el reverso se anotarán las listas de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional de cada partido político;

X. En el caso de las elecciones de integrantes de los ayuntamientos, la boleta contendrá en el anverso un solo recuadro por partido político con el nombre de los candidatos a Presidente Municipal, propietario y suplente; en el reverso se anotarán las planillas completas de candidatos;

XI. En el caso de la elección de presidentes de comunidad, la boleta contendrá un solo recuadro por partido político con las fórmulas de candidatos;

XII. Las firmas impresas del Presidente y Secretario del Consejo General;

XIII. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate. Los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos.

En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos políticos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas propios para ninguna coalición;

XIV. Para el caso de las candidaturas independientes, se aplicará lo establecido en la presente Ley; y

XV. Los demás que acuerde el Consejo General”.

Por otro lado, el artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 4, de la Constitución Federal²⁷, dispone que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales, que ejercerán funciones entre otras materias, en la impresión de documentos y la producción de materiales electorales.

También es importante resaltar que de acuerdo con los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, uno de los principios que rige para la materia es el de certeza, el cual consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. Asimismo significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz.

Ahora bien, el actor combate principalmente, el primer párrafo del artículo 192 de la Ley combatida, en cuanto utiliza el término “podrán”, para referirse a los requisitos que deben contener las boletas para las elecciones de gobernador, diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad. Por ello, resulta importante señalar que esta Suprema Corte ha emitido criterios en los que ha subrayado que el verbo poder puede adquirir un matiz de obligatoriedad, y en tal hipótesis se entiende como un deber; sin

²⁷ “**Artículo 41.** (...)”.

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

(...).

Apartado 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:

(...).

4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

(...)”.

embargo, como en muchos casos el descubrimiento de ese matiz no es sencillo, para la interpretación de ese verbo, o de cualquier otro, deberá atenderse tanto al precepto legal en concreto, así como a otros artículos con los que tenga relación, para establecer el sentido exacto del texto que se interpreta²⁸.

Con base en lo expuesto, se concluye que el primer párrafo del artículo 192 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, no es violatorio del principio de certeza en materia electoral que protegen los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, pues la utilización del término “podrán”, no queda sujeto a la decisión discrecional o libre de la autoridad administrativa electoral, ya que la norma combatida debe leerse de manera conjunta con lo dispuesto en el artículo 191²⁹ del propio ordenamiento, que establece que para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales para cada elección conforme al modelo y criterios que apruebe el Instituto Nacional Electoral.

En este sentido, el término “podrán” no equivale a discrecionalidad y, por tanto, no significa que los requisitos de las boletas electorales que enumera el propio precepto combatido, estarán o no contemplados en dichas boletas, pues el término se entiende utilizado en el sentido de obligatoriedad, ello si se analiza de manera conjunta con el diverso 191, lo que implica que las boletas se deberán elaborar conforme al modelo y criterios que apruebe el Instituto Nacional Electoral, lo que necesariamente obliga al Instituto Electoral local a no disponer del contenido de las boletas; por tanto, se entiende que la autoridad está obligada a observar no sólo los requisitos del artículo 192, sino también aquel modelo que apruebe el Instituto Nacional Electoral.

En consecuencia, el argumento hecho valer es infundado y ha lugar a declarar la validez del primer párrafo del artículo 192 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

VIGÉSIMO PRIMERO. Tema 16. Asignación de regidurías de representación proporcional.

El Partido de la Revolución Democrática argumenta que por razones de certeza jurídica plantea la inconstitucionalidad del artículo 271, párrafo primero, fracción III, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, por una razón vinculada con la redacción de la norma, pues remite al diverso 241 de la misma Ley, cuando en realidad debió referirse al artículo 245, que es la disposición que establece la fecha en que deberá realizarse el cómputo de la elección de gobernador y de asignación de diputados de representación proporcional; subraya que por error y falta de cuidado el legislador está provocando un problema de certeza, de ahí la inconstitucionalidad de la disposición en ese apartado.

También argumenta que es inconstitucional la fracción III del artículo 271, pues con ella se pretende regular la asignación de regidurías de representación proporcional y los límites de sobrerepresentación y subrepresentación en los ayuntamientos, así como establecer un porcentaje mínimo para que un partido político o planilla de candidatos independientes tengan derecho a esa asignación, intención que puede ser correcta pero termina siendo inconstitucional por lo siguiente:

a) Porque para su elaboración se tomaron como criterios o parámetros los mismos límites de sobrerepresentación y subrepresentación establecidos para la integración del Congreso local, esto es, los límites de ocho puntos que prevé el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional; así como se prevé el requisito de la votación mínima para que se pueda tener derecho a la asignación de regidurías, esto es, el 3.125% (tres punto ciento veinticinco por ciento) de la votación total válida en la circunscripción plurinominal.

b) Que el dictamen que aprobó el Congreso del Estado, no expresa los motivos de lo dispuesto en la norma combatida, ni el por qué se utilizaron los mismos parámetros de asignación de diputados, pues si bien pueden ser un referente, no necesariamente son los adecuados para la asignación de regidores.

c) Que el porcentaje del 3.125% (tres punto ciento veinticinco por ciento) corresponde al valor de un diputado de los treinta y dos que debían integrar el Congreso de Tlaxcala, el cual no se modificó a pesar de la reducción a veinticinco diputados por ambos principios, lo que generará problemas al momento de asignar diputados de representación proporcional y para respetar los límites de sobrerepresentación y subrepresentación, según se hizo valer en los conceptos de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas.

d) Que en el caso del Estado de Tlaxcala, se eligen presidentes de comunidad, los cuales conforme al párrafo tercero del artículo 90 de la Constitución de Tlaxcala, son parte de los ayuntamientos; además de que hay municipios que no tienen un solo presidente de comunidad, pero hay otros que tienen hasta treinta y nueve, por ello, destaca que la asignación de regidores puede cesar o no darse a partidos o planillas ganadoras que tengan varios triunfos en presidencias de comunidad, o bien, puede haber partidos minoritarios que, con derecho a ello por reunir el porcentaje requerido, se queden sin representación pese a que puedan estar en el supuesto de la subrepresentación, pues incluso, en los municipios se eligen de cinco a siete regidores, según el tamaño poblacional del municipio; lo que significa que al no existir las mismas condiciones para la asignación de regidores que para la asignación de diputados, no pueden tomarse los mismos parámetros de éstos, pues como apuntó, en el dictamen aprobado por el Congreso del Estado, no se

²⁸ Al respecto, resulta aplicable la tesis aislada de la Segunda Sala, de rubro: “**PODER. EL USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES, NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL**”. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, tipo de tesis: aislada, tomo VI, agosto de 1997, tesis: 2a. LXXXVI/97, página: 217, número de registro IUS: 197908).

²⁹ “**Artículo 191**. Para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales para cada elección conforme al modelo y criterios que apruebe el INE”.

expusieron los motivos para aprobar la norma ahora controvertida; además de que no existió debate alguno al respecto, tal y como se demuestra con el acta y con la versión estenográfica de ésta, donde el dos de septiembre del presente año se aprobó la emisión de la norma reclamada.

En consecuencia, la falta de motivación respecto de los parámetros utilizados para los límites de sobrerepresentación y subrepresentación, generan un problema de certeza, de ahí que debe declararse la invalidez de la disposición.

El artículo 271, párrafo primero, fracción III, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, es del tenor siguiente:

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

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

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

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

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

En el concepto de invalidez el partido político plantea sustancialmente tres problemas jurídicos; el primero, relativo a la incorrecta remisión que el artículo 271 de la Ley reclamada, hace respecto del diverso 241; segundo, la aplicación de las reglas de asignación de diputados por representación proporcional a la asignación de regidurías, esto utilizando los parámetros que establece el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal; y tercero, la falta de motivación en el dictamen del procedimiento legislativo del que derivó la Ley reclamada. Argumentaciones las anteriores que serán analizadas a continuación.

Por lo que hace al argumento consistente en que en el primer párrafo del artículo 271 de la Ley reclamada, indebidamente remite al diverso 241, cuando lo correcto es que se observe el 245 del propio ordenamiento, debe decirse que asiste la razón al partido político; y, para ello, es necesario transcribir lo dispuesto en esas disposiciones, que son del tenor siguiente:

“Artículo 241. Los cómputos que realicen los Consejos Distritales y Municipales, relativos a las elecciones de Gobernador del Estado, diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, se harán de la manera siguiente:

I. El miércoles siguiente a la jornada electoral, a las ocho horas, los Consejos Distritales y Municipales Electorales celebrarán sesión permanente para hacer el cómputo respectivo;

II. En caso de que a la hora señalada en la fracción anterior no hubiere quórum en los Consejos Distritales o Municipales Electorales, se comunicará esta circunstancia al Consejo General para que envíe un representante y se proceda de inmediato con los que estén presentes a realizar el cómputo; y

III. En todo caso, los cómputos a que se refiere este artículo, deberán concluir antes del domingo siguiente al de la jornada electoral”.

“Artículo 245. Tratándose del cómputo de la elección de Gobernador del Estado, se llevará a cabo el primer domingo siguiente a la elección, a partir de las diez horas, conforme al procedimiento establecido por esta Ley”.

También es importante tener presente lo que establecen otras disposiciones del ordenamiento combatido relacionadas con el cómputo de resultados, la calificación electoral y la asignación de constancias, que llevan a cabo los consejos distritales, los consejos municipales y el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, en virtud de que la norma reclamada se refiere al sistema de elección de ayuntamientos por el principio de representación proporcional. Y en este sentido, el artículo 243, fracción III de la Ley³⁰ que se

³⁰ “Artículo 243. Los cómputos se desahogarán:

(...).

III. En el Consejo General se iniciará con el cómputo de la elección de Gobernador y a continuación el de diputados de representación proporcional”.

analiza establece la forma en que se desahogarán los cómputos, entre ellos, que en el Consejo General se iniciará con el cómputo de la elección de gobernador y a continuación el de diputados de representación proporcional. El diverso 247 prevé a quién corresponde realizar la declaración de validez de las elecciones y en su fracción I ordena que esto corresponderá al Consejo General, tratándose de gobernador, diputados de representación proporcional y regidores; y que a los consejos municipales compete la de presidentes municipales, síndicos y presidentes de comunidad, según la fracción III de esa disposición³¹.

Por último, es necesario referirnos de nuevo, al principio de certeza en materia electoral que, como ya se expuso, consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. También significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz.

Ahora bien, el primer párrafo del artículo 271 de la Ley reclamada, se refiere a la sesión en la que, concluidos los cómputos de gobernador y de asignación de diputados de representación proporcional, se procederá a la asignación de regidurías de representación proporcional, lo que corresponde llevar a cabo al Consejo General del Instituto Electoral local, ya que el propio párrafo que se analiza hace referencia a ese Consejo; sin embargo, al identificar la sesión, la disposición remite al artículo 241 de la Ley, que regula el procedimiento para los cómputos que realicen los consejos distritales y municipales, relativos a las elecciones de gobernador del Estado, diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, referencia que no es correcta, en virtud de que la norma reclamada se refiere a la asignación de regidurías de representación proporcional y esto corresponde al Consejo General, de acuerdo con el artículo 247, fracción I del mismo ordenamiento.

Por tanto, a fin de preservar el principio de certeza en materia electoral se declara la invalidez del primer párrafo del artículo 271 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, sólo en la porción normativa que indica: *“el artículo 241 de”,* para quedar: *“En la misma sesión prevista en esta Ley...”*.

Por lo que hace al segundo de los problemas, esto es, la aplicación de las reglas para la asignación de diputados por representación proporcional, a la asignación de regidurías de representación proporcional, debe decirse que el argumento es infundado, en virtud de que este Tribunal Pleno ha emitido criterio en el sentido de que corresponde a las legislaturas de los Estados el diseño de las fórmulas para la asignación de cargos de elección popular por el principio de representación proporcional, así como que ese principio también se puede aplicar a la integración de los ayuntamientos; por ello, si dentro del ámbito de configuración legislativa que corresponde al Congreso del Estado de Tlaxcala, se determinó regular la asignación de regidurías de representación proporcional en términos similares a lo que ocurre con la asignación de diputados por ese principio, debe concluirse que la disposición reclamada no es inconstitucional, pues se entiende emitida con base en la libertad de configuración legislativa.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

“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

³¹ **Artículo 247.** La declaración de validez de las elecciones corresponde:

I. Al Consejo General, la de Gobernador del Estado, diputados de representación proporcional y regidores; (...).
III. A los Consejos Municipales, la de presidentes municipales, síndicos y presidentes de comunidad”.

intereses de una comunidad municipal determinada, por tanto, el principio de representación proporcional que se instituye para los Municipios, tiene como finalidad que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad que deberá ser acorde a su presencia en los Municipios que integren a la entidad federativa correspondiente, lo anterior, en atención al carácter nacional y estatal de los partidos políticos que contienden en las elecciones municipales. En efecto, el principio de representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos, se instituyó para dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de dichos órganos, para que cada uno de ellos tenga una representación proporcional al porcentaje de su votación total y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, lo que implica que los institutos políticos tengan cierto grado de representatividad a nivel estatal, puesto que en su caso, conformarán precisamente un órgano de Gobierno Estatal. En esta tesitura, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, sin que ello signifique que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros Municipios”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, jurisprudencia, libro XX, mayo de 2013, tomo 1, tesis P.J. 19/2013 (9a.), página 180, número de registro IUS: 159829).

No es óbice a lo anterior, que el partido político argumente que la utilización de ese parámetro puede provocar que partidos minoritarios queden sin representación, y que no existen las mismas condiciones para la asignación de regidores que para diputados, pues esa argumentación la hace depender de dos razones torales, del porcentaje del 3.125% (tres punto ciento veinticinco por ciento) a que se refiere el artículo 33 de la Constitución del Estado de Tlaxcala, así como de la disminución del número de diputados que integran el Congreso local, lo que combatió en la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas; lo que implica que los argumentos aducidos dependen de lo planteado en el expediente referido y, por ende, no pueden ser hechos valer de nuevo. Máxime que en la acción referida, este Tribunal Pleno determinó la constitucionalidad de esa disposición, según se describió en el considerando décimo noveno de esta ejecutoria.

Aún más, el partido político plantea la inconstitucionalidad de la fracción III del artículo 271 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, bajo el argumento toral de que la reforma al sistema de asignación de regidurías de representación proporcional carece de motivación, es decir, que en el dictamen correspondiente no se expuso motivación mayor, ni existió debate, según se advierte del dictamen y acta de dos de septiembre de dos mil quince, correspondientes.

Sin embargo, la argumentación es infundada, porque esta Suprema Corte ha establecido que por motivación de un acto legislativo se debe entender que las leyes que emite un Congreso se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran un ordenamiento deben ser necesariamente materia de una motivación específica. En el caso, de la lectura a las constancias que integran el procedimiento legislativo se advierte la existencia de ese concepto de motivación para efectos legislativos, es decir, claramente se expresó la obligación de armonizar la legislación electoral de la Entidad como consecuencia de las reformas que operaron en la Constitución Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de nueve de agosto de dos mil doce y diez de febrero de dos mil catorce, así como se expresaron los distintos aspectos que en materia electoral era necesario modificar acordes con el nuevo sistema derivado de esas reformas constitucionales; por tanto, no existe irregularidad alguna en la motivación del acto legislativo que nos ocupa.

Además, la circunstancia de que no se haya debatido en la sesión del Congreso del Estado de Tlaxcala este aspecto de la reforma, no se traduce en una violación de procedimiento legislativo, pues no se planteó como tal y, como se apuntó, la motivación quedó debidamente expresada en los términos que constitucionalmente ha fijado esta Suprema Corte, sin que se requiera una motivación específica para cada una de las disposiciones que integró la Ley reclamada.

Sobre el particular, son aplicables la jurisprudencia y tesis aislada que se reproducen a continuación:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas

(motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica". (Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Pleno, jurisprudencia, volumen 181-186, Primera Parte, página 239, número de registro IUS: 232351).

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. En el texto de la ley no es indispensable expresar la fundamentación y la motivación de un ordenamiento legal determinado, pues generalmente ello se realiza en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confieren (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a resoluciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica". (Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Pleno, tipo de tesis: aislada, volumen 157-162, Primera Parte, página 150, número de registro IUS: 232460).

En consecuencia, ha lugar declarar primero, la invalidez del primer párrafo del artículo 271 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, sólo en la porción normativa que indica: "el artículo 241 de", para quedar: "En la misma sesión prevista en esta Ley...".

En segundo lugar, se reconoce la validez de la fracción III de ese artículo 271 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

VIGÉSIMO SEGUNDO. Tema 17. Actos previos al registro de candidatos independientes, regulación reiterada.

El partido actor combate el artículo 296 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, concretamente lo que identifica como párrafo sexto, séptimo y octavo, por violación al principio de certeza, pues en su opinión genera confusión, en virtud de que esos párrafos repiten lo establecido en los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto del propio artículo 296; error que, afirma, violenta el principio de certeza y el de seguridad jurídica, por lo que debe declararse la invalidez de las porciones normativas impugnadas.

El artículo 296 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, se reproduce a continuación:

"Artículo 296. Los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán hacerlo del conocimiento del Instituto por escrito en el formato que éste determine, lo que podrán hacer dentro de los diez días posteriores a la publicación de la convocatoria correspondiente.

Dicha presentación se realizará en los términos siguientes:

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

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

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

Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida como asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar, su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

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

Durante los procesos electorales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo, el Congreso del Estado, e integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, la manifestación la realizarán de la forma siguiente:

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

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

Con la manifestación de intención, el interesado a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida como asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

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

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

La disposición regula los actos previos al registro de candidatas independientes, a saber, la presentación del aviso que se debe dar al Instituto Electoral local de aquellos que pretendan postularse como candidato independiente, lo que deberán hacer dentro de los diez días posteriores a la publicación de la convocatoria; que la presentación del formato correspondiente por lo que hace a los aspirantes al cargo de gobernador y diputados se hará ante el Secretario Ejecutivo del Instituto y por lo que hace a los integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, ante el Secretario del Consejo Municipal Electoral respectivo.

Así como se prevé que una vez hecha la comunicación, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes y, que con la manifestación de intención el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida como asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal; de la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria abierta a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente; que la persona moral por constituir, estará integrada por lo menos con el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos; y que el Instituto Estatal Electoral establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil.

El partido político actor se duele de la identidad que guardan los párrafos segundo a quinto de la norma, frente al sexto, séptimo y octavo, por lo que para advertir la similitud que denuncia, conviene dar lectura al siguiente cuadro comparativo:

Párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto.	Párrafos sexto, séptimo y octavo.
Dicha presentación se realizará en los términos siguientes: I. Los aspirantes al cargo de Gobernador y Diputados, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto; y II. Los integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, ante el Secretario del Consejo Municipal Electoral correspondiente. En caso de que aún no se encuentren en funciones los Consejos Municipales, la manifestación se presentará ante el Secretario Ejecutivo del Instituto.	Durante los procesos electorales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo, el Congreso del Estado, e integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, la manifestación la realizarán de la forma siguiente: I. Los aspirantes al cargo de Gobernador y Diputados, ante el Secretario Ejecutivo del Instituto; y II. Los integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, ante el Secretario del Consejo Municipal Electoral correspondiente. En caso de que aún no se encuentren en funciones los Consejos Municipales, la manifestación se presentará ante el Secretario Ejecutivo del Instituto.
Una vez hecha la comunicación a que se refiere el párrafo primero de este artículo y recibida la constancia respectiva, los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes.	
Con la manifestación de intención, el aspirante a candidato independiente deberá presentar la documentación que	Con la manifestación de intención, el interesado a

<p>acredite la creación de la persona moral constituida como asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar, su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.</p> <p>La persona moral a la que se refiere el párrafo anterior deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.</p>	<p>candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida como asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.</p> <p>La persona moral a la que se refiere el párrafo anterior deberá estar constituida con por lo menos el aspirante a candidato independiente, su representante legal y el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.</p>
---	--

También es importante tomar en cuenta de nuevo, lo que ya se expresó sobre el principio de certeza en materia electoral, que consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. Asimismo significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz.

De acuerdo con lo expuesto, debe decirse que la disposición combatida no es inconstitucional, ya que si bien pareciera que existe una repetición de lo regulado en los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 296, en los diversos párrafos sexto, séptimo y octavo de la misma disposición, pues esos apartados prevén similares hipótesis, también lo es que no necesariamente puede constituir una reiteración equivocada, en virtud de que en el párrafo sexto el Congreso de Tlaxcala pretendió referirse a los procesos electorales en los que se renuevan tanto el titular del Poder Ejecutivo, el Congreso del Estado, e integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad; a diferencia de la redacción del segundo párrafo que simplemente expresa: "Dicha presentación se realizará en los términos siguientes:".

Esto es, sin duda las fracciones I y II tanto del párrafo segundo como del párrafo sexto guardan identidad, así como el párrafo cuarto y quinto y los diversos séptimo y octavo del artículo de que se trata, sin embargo, en el párrafo sexto el legislador se refirió a los procesos electorales que correspondan a la renovación tanto del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, ayuntamientos y presidentes de comunidad, para distinguir de aquellos procesos en los que por ejemplo, sólo se elijan diputados o integrantes de los ayuntamientos, cuyos integrantes se renuevan cada tres años, a diferencia de Gobernador del Estado, cuya titularidad se renueva cada seis.

De ahí que se entienda que el segundo párrafo de la norma con las fracciones que lo integran y sus párrafos tercero, cuarto y quinto, se refiera a los actos de aquellos que pretendan postular una candidatura independiente sin distinguir si se trata de procesos electorales en los que confluyan la renovación del Poder Ejecutivo, Legislativo y ayuntamientos, a diferencia de lo dispuesto a partir del párrafo sexto en el que se fijó la misma regla de actos previos al registro de candidatos tratándose de procesos electorales en los que coincida la renovación del titular del Poder Ejecutivo, el Congreso del Estado, e integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad.

Por ello, la norma combatida no provoca situación de incertidumbre alguna, pues si bien contiene párrafos de idéntica redacción, ello se entiende que obedece al supuesto en el que coincida la renovación en el proceso electoral, del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, ayuntamientos y presidentes de comunidad.

De ahí que se reconozca la validez de los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 296 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

VIGÉSIMO TERCERO. Tema 18. Insuficiencia en el señalamiento de atribuciones de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

En el concepto de invalidez décimo octavo el partido político combate los artículos 366, fracción IV y 373 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, porque si bien el primero de esos preceptos en su fracción IV hace referencia a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, también lo es que ésta sólo tiene una atribución, a saber, la establecida en los párrafos tercero y cuarto del diverso 373; además de que existe una duplicidad de funciones porque el párrafo quinto del artículo 374 de la propia Ley, prevé una facultad similar para la comisión de quejas y denuncias, lo que implica una falta de certeza en el procedimiento sancionador por infracciones en materia electoral, en virtud de que el ordenamiento cuestionado alude a cuatro instancias que deben conocer de ese procedimiento, entre ellas, la Comisión de Quejas y Denuncias y la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, sin embargo, de la lectura a todo el ordenamiento se acredita que no existe ninguna atribución de la mencionada Unidad Técnica, esto es, su actuación se limita a realizar en una sola fase del procedimiento algún tipo de apercibimiento.

Asimismo argumenta que tratando de elaborar una similitud entre la Unidad Técnica a que se refiere la Ley combatida, con aquella que corresponde al Instituto Nacional Electoral, se demuestra que no existe una equivalencia, pues por lo que hace a esta última, la Unidad Técnica tiene una etapa completa a su cargo, dentro del procedimiento sancionador, colocando el expediente en tal situación para que en su momento resuelva la Comisión de Quejas, es decir, a nivel nacional la Unidad Técnica es la responsable de llevar todo el procedimiento, a diferencia de lo que ocurre en el Estado de Tlaxcala, en donde el procedimiento sancionador corre a cargo de la Comisión de Quejas y Denuncias, sin que se advierta mayor intervención de la Unidad Técnica.

Por tanto, aduce, el hecho de que en la Ley combatida, se establezca la referencia a una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral genera confusión y falta de certeza porque no tiene mayores atribuciones, más que aquella de formular apercibimiento, que además también puede elaborar la Comisión de Quejas y Denuncias, por lo que no se explica la existencia de esa Unidad, tomando en cuenta además razones presupuestarias, por lo que deberá ordenarse al legislador del Estado de Tlaxcala que precise y desarrolle con las reformas conducentes, las atribuciones de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y las fases del procedimiento sancionador electoral.

Los artículos 366, fracción IV y 373, párrafos tercero y cuarto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, son del tenor siguiente:

“Artículo 366. Son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador:

I. El Consejo General del Instituto:

II. La Comisión de Quejas y Denuncias;

III. La Secretaría Ejecutiva; y

IV. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que estará adscrita a la Secretaría Ejecutiva del Consejo General del Instituto.

Los Consejos Distritales y los Municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares, para la tramitación de los procedimientos sancionadores.

Respecto a lo relacionado con propaganda política o electoral en radio y televisión dentro de un proceso electoral, la Secretaría Ejecutiva integrará el expediente y presentará la denuncia ante el INE.

La Comisión de Denuncias y Quejas se integrará por tres Consejeros Electorales, quienes serán designados, para un periodo de dos años, por el Consejo General. Sus sesiones y procedimientos serán determinados en el reglamento que al efecto apruebe el propio Consejo General”.

“Artículo 373. Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante el Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias o los Consejos Distritales o Municipales que correspondan; las personas morales lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho.

La queja o denuncia podrá ser presentada por escrito o en forma oral o por medios de comunicación electrónicos y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones;

III. Los documentos que sean necesarios para acreditar la personalidad;

IV. Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados;

V. Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos; y

VI. Los partidos políticos deberán presentar las quejas o denuncias por escrito. En caso de que los representantes no acrediten su personalidad, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

Salvo la hipótesis contenida en la última parte del párrafo siguiente, ante la omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva prevendrá al denunciante para que la subsane dentro del plazo improrrogable de tres días.

De la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica. En caso de no enmendar la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia”.

Los artículos combatidos establecen respectivamente, que son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador, el Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias, la Secretaría Ejecutiva y la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral; que cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante el Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias o los Consejos Distritales o Municipales que correspondan, así como se describen los requisitos que deberán contener las quejas o denuncias de que se trate.

También se prevé que ante la omisión de cualquiera de los requisitos que describe el artículo 373, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral prevendrá al denunciante para que subsane la omisión dentro del plazo improrrogable de tres días, así como que lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica.

Asimismo, es importante tener presente lo dispuesto en el artículo 374 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que especifica el trámite que debe darse a una queja o denuncia presentada en forma oral o por medios de comunicación electrónicos; también se refiere a la queja o denuncia formulada ante cualquier órgano del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y su remisión a la Comisión de Quejas y Denuncias; así como describe los actos que realizará dicha Comisión al recibir una queja o denuncia. Esa disposición se reproduce a continuación:

“Artículo 374. La autoridad que tome conocimiento de la interposición de una queja o denuncia en forma oral o por medios de comunicación electrónicos, deberá hacerla constar en acta, requiriendo la ratificación por parte del denunciante. En caso de no acudir a ratificar la denuncia o queja dentro del término de tres días siguientes contados a partir de que se le notifique la citación, se tendrá por no formulada la denuncia.

Cuando la queja o denuncia sea formulada ante cualquier órgano del Instituto, ésta deberá ser remitida dentro del término de cuarenta y ocho horas a la Comisión de Quejas y Denuncias para su trámite y resolución, salvo que se requiera de la ratificación de la misma por parte del quejoso; supuesto en el que será remitida una vez ratificada o, en su caso, cuando haya concluido el plazo para ello.

El órgano del Instituto que promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Comisión de Quejas y Denuncias, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

Recibida la queja o denuncia, la Comisión de Quejas y Denuncias procederá a:

I. Su registro, debiendo informar de su presentación al Consejo General del Instituto;

II. Su revisión para determinar si debe prevenir al quejoso;

III. Su análisis para determinar la admisión o desechamiento de la misma; y

IV. En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

La Comisión de Quejas y Denuncias contará con un plazo de tres días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia. En caso de que se hubiese prevenido al quejoso, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que termine el plazo sin que se hubiese desahogado la misma”.

Por otro lado, es importante señalar que el artículo 41, Base III, apartado D, de la Constitución Federal³², hace referencia a la atribución del Instituto Nacional Electoral consistente en que, mediante procedimientos expeditos, investigará las infracciones a lo dispuesto en esa base constitucional y la integración del expediente respectivo para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; es pues, el fundamento constitucional del denominado procedimiento sancionador.

Ahora bien, de la lectura a los preceptos combatidos, se desprende que si bien sólo en el 373 se hace una referencia de los actos que corresponde llevar a cabo a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, ello no significa que se genere una situación de confusión y violación al principio de certeza en materia electoral.

Lo anterior es así, porque de la lectura a los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, no se advierte la existencia de regla alguna que obligue a las entidades federativas a establecer un modelo de atribuciones para unidades administrativas que intervienen en el trámite y resolución de un procedimiento sancionador; por

³² **Artículo 41.** (...).

III.

(...).

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

(...)

ello, se entiende que queda a la libre configuración de las entidades federativas la regulación del procedimiento respectivo y, concretamente, para el caso, la determinación de la estructura y atribuciones de las autoridades pertenecientes a los institutos electorales locales que en él intervengan, como lo es la unidad que en el caso creó el legislador del Estado de Tlaxcala, a saber, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

Por tanto, el artículo 366, fracción IV no resulta inconstitucional, por cuanto se entiende que queda a la libertad de configuración legislativa del Estado la determinación de la estructura y de las autoridades que intervengan en un procedimiento sancionador; y lo mismo ocurre con el diverso 373, párrafos tercero y cuarto de la Ley cuestionada, porque expresamente señala qué actos corresponde realizar a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

Sin embargo, la disposición sí genera confusión si se le confronta con lo dispuesto en el artículo 374 de la Ley que se analiza, pues de su lectura se aprecia que la Comisión de Quejas y Denuncias al recibir la queja o denuncia, puede entre otros actos, prevenir al quejoso y es en esta atribución en concreto, que el artículo 373 y el propio 374 provocan confusión y, en consecuencia, violan el principio de certeza electoral, en virtud de que esas disposiciones otorgan la misma atribución a dos órganos que intervienen en el procedimiento sancionador; y esto como se apuntó, trastoca el principio referido porque finalmente se desconoce qué órgano será el competente para formular prevenciones a aquellas personas que formulen una queja o denuncia.

Máxime que de la lectura a todo el Capítulo III del "Procedimiento sancionador ordinario" se aprecia que corresponde el trámite y resolución de las quejas y denuncias a la Comisión de Quejas y Denuncias, por lo que genera incertidumbre la lectura relacionada de los artículos 373 y 374 de la Ley, porque una misma atribución la comparten dos órganos que el propio ordenamiento los prevé como competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador.

Por ello, se declara fundado el argumento hecho valer y ha lugar a declarar la invalidez de los dos últimos párrafos de los artículos 366, fracción IV y 373, párrafos tercero y cuarto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

VIGÉSIMO CUARTO. Efectos. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³³, la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 15, fracción II, 40 —con la salvedad precisada en el resolutive tercero de este fallo—, 44, fracción II —con la salvedad precisada en el resolutive tercero de esta resolución—, 85 —con la salvedad precisada en el resolutive tercero de este fallo—, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117 —con la salvedad precisada en el resolutive tercero de este fallo—, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, fracción II, 137, fracciones II y V, y 138, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, así como 27, fracciones V y VI, 80, párrafo segundo, 117, párrafo primero, 147, 192, párrafo primero, 253, párrafo segundo, 255, 256 —con la salvedad precisada en el resolutive tercero de este fallo—, 258, 262, 271, fracción III, y 296, párrafos sexto, séptimo y octavo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 15, fracción III, en la porción normativa que indica "*cuando dicha facultad sea delegada por el Instituto Nacional,*", 16, fracción II, 18, fracción I, inciso a), 40, párrafo primero, en la porción normativa que señala "*y Ayuntamientos*", 44, fracción II, en la porción normativa que precisa "*y Ayuntamientos*", 48, párrafo primero, 85 en la porción normativa que indica "*y Ayuntamientos*", 95, 117, párrafo primero, en la porción normativa que señala "*En cualquiera de los dos casos la fiscalización se sujetará a las disposiciones siguientes:*", 131, sólo por cuanto se refiere a la figura de coaliciones, y 145, párrafo primero, fracción IV, inciso f), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, así como 10, párrafo cuarto, en la porción normativa que establece "*a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa*", 27, fracción III, 81, en la porción normativa que prevé "*no podrá ser reelecto*", 87, 93, 256, párrafo primero, en la porción normativa que enuncia "*y Ayuntamientos*", 271, párrafo primero, en la porción normativa que precisa "*el artículo 241 de*", 366, fracción IV, párrafos segundo y tercero, y 373, párrafos tercero y cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

³³ **Artículo 73.** Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación".

CUARTO. Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 50, fracción VI, en la porción normativa que indica “*coaliciones*”, y 145, párrafo primero, en la porción normativa que señala “*a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado*”, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

QUINTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

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

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 diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de las demandas, a la legitimación del promovente, a la improcedencia y a la precisión de la litis.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., y Pérez Dayán, respecto de la desestimación de la causa de improcedencia por cesación de efectos con motivo de la promulgación del Decreto 167 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintisiete de noviembre de dos mil quince, para el efecto de que no se apliquen sus normas para el próximo proceso electoral, sino para los ulteriores procesos, sin prejuzgar sobre su contenido. Los señores Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 15, fracción II, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente general.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 40, párrafo primero —salvo en la porción normativa “y Ayuntamientos”—, y 44, fracción II —salvo en la porción normativa “y Ayuntamientos”—, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente general. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 85, párrafo primero —salvo en la porción normativa “y Ayuntamientos”—, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala y 256, párrafo primero —salvo en la porción normativa “y Ayuntamientos”—, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente general.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. por la invalidez adicional de los artículos 102, 120 y 124, apartado A, fracción III, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo primero, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117 —salvo en la porción normativa “En cualquiera de los dos casos la fiscalización se sujetará a las disposiciones siguientes.”—, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128 y 129 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo tercero, consistente en reconocer la validez de los artículos 130, fracción II, 137, fracciones II y V, y 138, párrafos cuarto y quinto, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con precisiones y obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo quinto, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 27, fracciones V y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose del argumento del artículo 41 constitucional, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas apartándose del argumento del artículo 41 constitucional, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del argumento del artículo 41 constitucional, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con precisiones y obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo sexto, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 80, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto sólo en cuanto a los artículos 117, párrafo primero, y 147, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con salvedades y obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo noveno, consistente en el reconocimiento de validez de los artículos 117, párrafo primero, 147, 253, párrafo segundo, 255, 258 y 262 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando vigésimo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 192, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por diversas razones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando vigésimo primero, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 271, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Los señores Ministros Luna Ramos y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando vigésimo segundo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 296, párrafos sexto, séptimo y octavo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, consistente en la declaración de invalidez del artículo 15, fracción III, en la porción normativa "cuando dicha facultad sea delegada por el Instituto Nacional," de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente general.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 16, fracción II, y 18, fracción I, inciso a), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente general.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 40, párrafo primero, en la porción normativa "y Ayuntamientos", 44, fracción II, en la porción normativa "y Ayuntamientos", y 85, párrafo primero, en la porción normativa "y Ayuntamientos", de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala y 256, párrafo primero, en la porción normativa "y Ayuntamientos", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente general.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 48, párrafo primero, y 145, párrafo primero, fracción IV, inciso f), de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 95 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo primero, respecto de la declaración de invalidez del artículo 117, párrafo primero, en la porción normativa "En cualquiera de los dos casos la fiscalización se sujetará a las disposiciones siguientes:", de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, por la invalidez adicional de la referencia a frentes y fusiones, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas obligado por el criterio mayoritario en cuanto al tema del fondo, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de la referencia a frentes y fusiones, Pardo Rebolledo obligado por el criterio mayoritario en cuanto al tema del fondo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con salvedades y obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo segundo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 131, sólo por cuanto se refiere a la figura de coaliciones, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. El señor Ministro Cossío Díaz reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con precisiones y obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo cuarto, consistente en la declaración de invalidez del artículo 10, párrafo cuarto, en la porción normativa que establece "a excepción de los que sean producto de procesos de selección interna por medio de la consulta directa", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con precisiones y obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo quinto, consistente en la declaración de invalidez del artículo 27, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Medina Mora I. votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose del argumento del artículo 41 constitucional, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas apartándose del argumento del artículo 41 constitucional, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del argumento del artículo 41 constitucional, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con precisiones y obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo sexto, consistente en la declaración de invalidez del artículo 81, en la porción normativa que prevé "no podrá ser reelecto", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto considerando décimo séptimo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con salvedades y obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando décimo octavo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 93 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala y, por consecuencia, aplicar directamente el artículo 66 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones diversas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando vigésimo primero, consistente en la declaración de invalidez del artículo 271, párrafo primero, en la porción normativa que precisa “el artículo 241 de”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

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, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando vigésimo tercero, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 366, fracción IV, párrafos segundo y tercero, y 373, párrafos tercero y cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría respecto de que no operaba el sobreseimiento en el asunto, respecto del considerando vigésimo cuarto, consistente en la declaración de invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 50, fracción VI, en la porción normativa que indica “coaliciones”, y 145, párrafo primero, en la porción normativa que señala “a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado”, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

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, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo cuarto, consistente en que los efectos de la sentencia se surtan a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tlaxcala.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de treinta de noviembre de dos mil quince previo aviso a la Presidencia.

Los señores Ministros Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas no participaron en las sesiones de primero y tres de diciembre de dos mil quince al concluir su período constitucional en el cargo el treinta de noviembre de dos mil quince.

El señor Ministro José Ramón Cossío Díaz no asistió a la sesión de primero de diciembre de dos mil quince previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman el señor Ministro Presidente y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

El Presidente: Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ponente: Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento doce fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia de tres de diciembre de dos mil quince, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 103/2015 promovida por el Partido de la Revolución Democrática. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a doce de enero de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2015.

En la acción se planteó la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de las Leyes de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas del Estado de Tlaxcala.

Respecto de determinados temas, anuncié que formularía voto concurrente, en los siguientes términos.

I. Voto concurrente respecto del considerando décimo primero, en el cual se contiene la decisión relativa a declarar la invalidez del primer párrafo del artículo 117 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, en la porción normativa que dice "... En cualquiera de los dos casos la fiscalización se sujetará a las disposiciones siguientes:...".

La mayoría del Pleno arribó a tal determinación conforme a las siguientes consideraciones:

"Por otra parte, los artículos 102, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128 y 129 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, sí contienen supuestos normativos sobre la verificación de operaciones financieras, concretamente el 102, y los siguientes expresamente se refieren a la fiscalización de partidos políticos, es decir, la fiscalización de las actividades ordinarias permanentes, la fiscalización durante los procesos electorales, los informes de ingresos y gastos, distinguidos por informes trimestrales de avance del ejercicio, informes anuales de gasto ordinario, informes de precampaña e informes de campaña; por tanto, las disposiciones referidas serán analizadas a la luz del concepto de invalidez que nos ocupa, es decir, el relativo a la falta de competencia del Congreso del Estado de Tlaxcala para legislar en materia de fiscalización electoral y la consecuente carencia de facultades del Instituto Electoral local para ejercer esa función.

Al respecto, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2015 y su acumulada 78/2015¹, reiteró el criterio consistente en que si bien las legislaturas locales carecen de atribuciones para regular la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, según lo ordena la Constitución Federal en su artículo 41, Base V, apartado B, inciso a), numeral 6; también lo es que esa disposición se complementa en el mismo texto constitucional, con la diversa regla en el sentido de que el Instituto Nacional Electoral puede delegar su atribución fiscalizadora en favor de los organismos electorales locales, lo que abre la posibilidad de un margen de intervención de las legislaturas locales en la regulación del procedimiento de fiscalización, con la condición de que la normatividad estatal adquiera aplicabilidad en forma excepcional para la recepción de la determinación delegatoria del Instituto Nacional, observando dos límites, a saber: a) Sólo tiene obligatoriedad dentro del ámbito espacial estatal; y, b) Sólo es vinculante dentro del régimen jurídico interno de la entidad federativa para las autoridades estatales, sin poder i ningún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral.

Para ilustrar lo anterior, resulta conveniente transcribir las consideraciones sustentadas en el precedente referido, que son del tenor siguiente: (Se transcribe).

De la transcripción que antecede, se desprende que este Tribunal Pleno, en materia de fiscalización, determinó sustancialmente, que si bien las legislaturas locales carecen de atribuciones para regular la fiscalización de los partidos políticos, también lo es que pueden tener un margen de intervención las legislaturas locales en esa regulación, en el caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue su atribución fiscalizadora en favor de los organismos electorales locales, ello sujeto a los límites consistentes en que la normatividad sólo tiene obligatoriedad dentro de la entidad, por lo que sólo es vinculante en el régimen jurídico interno para las autoridades estatales, sin poder imponer ningún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional Electoral.

Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno determina que el concepto de invalidez es parcialmente fundado, pues en primer término, observando el precedente referido, debe decirse que el Congreso del Estado de Tlaxcala se encuentra autorizado para establecer la normatividad para el caso de que opere en favor del organismo electoral local, la delegación de la facultad fiscalizadora a partidos políticos, tal y como acontece en la especie, pues claramente el artículo 117 en su primer párrafo de la Ley de Partidos Políticos impugnada, se reconoce que es facultad del Instituto Nacional Electoral la fiscalización a los recursos de los partidos políticos, así como se hace referencia expresamente a que éste podrá delegarla al Instituto Electoral local, en los términos previstos en la Ley General, por lo que la regulación combatida no significa una supuesta invasión de esfera competencial, siempre y cuando, desde luego, la obligatoriedad que ahí se establece se limite al territorio estatal, sin generar obligaciones a cargo del Instituto Nacional Electoral. Sin embargo, en este sentido, el artículo 117 sí contiene un vicio de

¹ Bajo la Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta en sesión de veintiséis de octubre de dos mil quince.

inconstitucionalidad, cuando prevé que en cualquiera de los dos casos, es decir, que fiscalice el Instituto Nacional o local, la fiscalización se sujetará a las disposiciones que contiene ese precepto y todo el Título Noveno “De fiscalización de partidos políticos”.

En efecto, el primer párrafo del artículo 117 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, prevé lo siguiente: “La Fiscalización a los recursos de que disponen los partidos políticos es facultad del Instituto Nacional, pero éste podrá delegarla al Instituto por acuerdo del Consejo General de aquel en los términos previstos por la ley general. En cualquiera de los dos casos la fiscalización se sujetará a las disposiciones siguientes: ...”; este último apartado que se destaca, resulta inconstitucional en virtud de que en el precedente transcrito de la acción 77/2015 y su acumulada 78/2015, claramente se precisó que la normatividad que en su caso emitan las entidades federativas no debe implicar vinculación para el Instituto Nacional Electoral, es decir, claramente se expresó que ese Instituto no queda vinculado a ninguna norma que se dicte en materia de fiscalización, porque sólo rige en el régimen jurídico interno de la entidad federativa para las autoridades estatales, sin poder imponer ningún tipo de norma o condicionante a las facultades del Instituto Nacional.

Por tanto, si el primer párrafo del artículo 117 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, establece que la disposiciones en materia de fiscalización se observarán tanto en el caso de que ese acto lo lleve a cabo el Instituto Nacional Electoral o el Instituto local, ello significa que se trata de una regla inconstitucional, pues observando el criterio sustentado en el precedente ya invocado, es válida la emisión de preceptos en materia de fiscalización, en la medida de que se entiendan referidos al supuesto en que opere en favor del organismo electoral local la delegación de la facultad fiscalizadora de partidos políticos, sin que ello implique que deba observarlas el Instituto Nacional Electoral o que le serán aplicables cuando él lleve a cabo la fiscalización.

En ese tenor, ha lugar a declarar la validez de los artículos 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128 y 129 de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala. Con excepción de lo establecido en la última parte del primer párrafo del artículo 117 de la Ley combatida, esto es, se entiende expulsado del sistema normativo de la Entidad, la hipótesis siguiente: “...En cualquiera de los dos casos la fiscalización se sujetará a las disposiciones siguientes: ...”.

Lo que implica que la normatividad indicada, incluida desde luego, las distintas fracciones de ese artículo 117, sólo rige en el caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue en el Instituto Estatal Electoral la facultad de fiscalización a partidos políticos.”

Ahora bien, aun cuando coincido con las razones para invalidar el artículo 117 de la Ley de Partidos Políticos; sin embargo, a mi juicio, sólo debió declararse la invalidez de la porción normativa “...En cualquiera de los dos casos ...”.

Para explicar mi diferendo, es necesario transcribir el texto de la norma invalidada:

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

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

II. Se entiende como rubros de gasto ordinario:

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

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

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

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

(la parte subrayada corresponde a lo que fue declarado inválido)

Como se aprecia, el artículo 117 reconoce que la fiscalización a los recursos a los partidos políticos corresponde al Instituto Nacional Electoral, pero el Instituto Electoral local podrá llevarla a cabo si aquél se la delega; sin embargo, el vicio advertido por esta Corte, consistió en que, si bien, bajo tal delegación la

autoridad local podrá llevar a cabo la función fiscalizadora, no se traduce en que la legislatura local podrá establecer reglas para ambos casos, esto es, tanto para la fiscalización realizada por la autoridad nacional como por la local, como se pretendía en la norma impugnada, con lo cual se coincide totalmente.

No obstante, estimo que sólo debió invalidarse la porción que dice “...*En cualquiera de los dos casos ...*”, para que la norma fuera inteligible, esto es, que tenga sentido puesto que en seguida de la porción invalidada se contienen las fracciones I y II, en las que se fijan los lineamientos que deberá acatar la autoridad electoral local cuando fiscalice tales recursos; o, en todo caso, debió haberse invalidado el precepto en su totalidad a efecto de que el Congreso Estatal, en uso de su libertad legislativa determinara lo que considerase pertinente.

En ese sentido, a mi juicio, la redacción de la norma debió quedar en los siguientes términos:

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

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

II. Se entiende como rubros de gasto ordinario:

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

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

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

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

II. Voto concurrente respecto de la invalidez del artículo 271, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

La decisión mayoritaria de invalidar la norma impugnada, se apoyó en las siguientes razones:

“Por lo que hace al argumento consistente en que en el primer párrafo del artículo 271 de la Ley reclamada, indebidamente remite al diverso 241, cuando lo correcto es que se observe el 245 del propio ordenamiento, debe decirse que asiste la razón al partido político; y, para ello, es necesario transcribir lo dispuesto en esas disposiciones, que son del tenor siguiente:

***“Artículo 241.* Los cómputos que realicen los Consejos Distritales y Municipales, relativos a las elecciones de Gobernador del Estado, diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, se harán de la manera siguiente:**

I. El miércoles siguiente a la jornada electoral, a las ocho horas, los Consejos Distritales y Municipales Electorales celebrarán sesión permanente para hacer el cómputo respectivo;

II. En caso de que a la hora señalada en la fracción anterior no hubiere quórum en los Consejos Distritales o Municipales Electorales, se comunicará esta circunstancia al Consejo General para que envíe un representante y se proceda de inmediato con los que estén presentes a realizar el cómputo; y

III. En todo caso, los cómputos a que se refiere este artículo, deberán concluir antes del domingo siguiente al de la jornada electoral”.

***“Artículo 245.* Tratándose del cómputo de la elección de Gobernador del Estado, se llevará a cabo el primer domingo siguiente a la elección, a partir de las diez horas, conforme al procedimiento establecido por esta Ley”.**

También es importante tener presente lo que establecen otras disposiciones del ordenamiento combatido relacionadas con el cómputo de resultados, la calificación electoral y la asignación de constancias, que llevan a cabo los consejos distritales, los consejos municipales y el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, en virtud de que la norma reclamada se refiere al sistema de elección de ayuntamientos por el principio de representación proporcional. Y en este sentido, el artículo 243, fracción III de la Ley² que se analiza establece la forma en que se desahogarán los cómputos, entre ellos,

² Artículo 243. Los cómputos se desahogarán:

(...).

III. En el Consejo General se iniciará con el cómputo de la elección de Gobernador y a continuación el de diputados de representación proporcional”.

que en el Consejo General se iniciará con el cómputo de la elección de gobernador y a continuación el de diputados de representación proporcional. El diverso 247 prevé a quién corresponde realizar la declaración de validez de las elecciones y en su fracción I ordena que esto corresponderá al Consejo General, tratándose de gobernador, diputados de representación proporcional y regidores; y que a los consejos municipales compete la de presidentes municipales, síndicos y presidentes de comunidad, según la fracción III de esa disposición³.

Por último, es necesario referirnos de nuevo, al principio de certeza en materia electoral que, como ya se expuso, consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. También significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz.

Ahora bien, el primer párrafo del artículo 271 de la Ley reclamada, se refiere a la sesión en la que, concluidos los cómputos de gobernador y de asignación de diputados de representación proporcional, se procederá a la asignación de regidurías de representación proporcional, lo que corresponde llevar a cabo al Consejo General del Instituto Electoral local, ya que el propio párrafo que se analiza hace referencia a ese Consejo; sin embargo, al identificar la sesión, la disposición remite al artículo 241 de la Ley, que regula el procedimiento para los cómputos que realicen los consejos distritales y municipales, relativos a las elecciones de gobernador del Estado, diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y presidentes de comunidad, referencia que no es correcta, en virtud de que la norma reclamada se refiere a la asignación de regidurías de representación proporcional y esto corresponde al Consejo General, de acuerdo con el artículo 247, fracción I del mismo ordenamiento.

Por tanto, a fin de preservar el principio de certeza en materia electoral se declara la invalidez del primer párrafo del artículo 271 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, sólo en la porción normativa que indica: “el artículo 241 de”, para quedar: “En la misma sesión prevista en esta Ley...”

Si bien, voté a favor de la invalidez de la norma, pues, coincidí en que la remisión al artículo 241 era incorrecta, afectando por tanto el principio de certeza, rector en materia electoral, lo cierto es que, en mi opinión, la propuesta inicial del ministro ponente daba mayor certeza a la norma.

En efecto, en el proyecto inicial, se proponía la invalidez de la norma, precisando que debía entenderse que la remisión correcta era al artículo 245 de la propia ley impugnada; sin embargo, derivado del debate que se dio en la sesión pública correspondiente, se modificó la propuesta, para que la invalidez no se diera sobre la base de aceptar que la remisión es al artículo 245, sino sólo para que se expulsará la remisión incorrecta.

Difiero de la propuesta modificada, en virtud de que, a mi juicio, genera mayor incertidumbre, dado que, lejos de preservar el principio de certeza, lleva a que los destinatarios de la norma desconozcan a cuál sesión se refiere, más aún, para ello en todo caso deberán revisar la ley y deducirlo, lo cual, no se corresponde con tal principio rector.

Ministro **José Fernando Franco González Salas**

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la versión pública que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en la sentencia de tres de diciembre de dos mil quince, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 103/2015 promovida por el Partido de la Revolución Democrática. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a doce de enero de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

³ “**Artículo 247.** La declaración de validez de las elecciones corresponde:

I. Al Consejo General, la de Gobernador del Estado, diputados de representación proporcional y regidores; (...).

III. A los Consejos Municipales, la de presidentes municipales, síndicos y presidentes de comunidad”.