

**TERCERA SECCION**  
**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas 62/2017 y 82/2017, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Eduardo Medina Mora I. y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**

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 61/2017 Y  
SUS ACUMULADAS 62/2017 Y 82/2017**

**PROMOVENTES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA, MORENA Y ENCUENTRO  
SOCIAL.**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA**

**SECRETARIOS: DAVID GARCÍA SARUBBI Y MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas 62/2017 y 82/2017, promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y Encuentro Social, a través de las cuales se impugnan diversos preceptos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Demandas iniciales de dos de los tres partidos políticos (acciones de inconstitucionalidad 61/2017 y 62/2017).** Por escritos presentados el tres de julio de dos mil diecisiete, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia y en el domicilio del autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los representantes de los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática y MORENA interpusieron acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto 633, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el tres de junio de dos mil diecisiete, mediante el cual se emitió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de dicha entidad federativa.
2. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.
3. En su demanda **MORENA** formula los siguientes siete conceptos de invalidez:
  - a) **PRIMERO.** El artículo 2, numeral 2, fracción IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en cuanto señala como impedimento para poder votar en las elecciones populares el hecho de estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de sujeción a proceso, viola los principios de presunción de inocencia, así como el derecho al voto, así como los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación, igualdad y discriminación.
  - b) Al respecto cita lo resuelto por este Pleno en la contradicción de tesis 6/2008 el 22 de agosto de 2011, de la cual derivó la jurisprudencia 33/2011 de rubro "DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD", en el cual se precisó que la suspensión del derecho al voto por el dictado del auto de formal prisión de vinculación a proceso sólo se puede efectuar cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, pues sólo en ese caso se justifica por la imposibilidad física de ejercer dicho derecho. En otras palabras, la mera emisión del auto de sujeción a proceso no es condición suficiente para limitar el derecho humano al voto, puesto que apenas se marca el inicio del proceso penal.
  - c) **SEGUNDO.** Los artículos 17, numeral 1, fracción I y 20, numeral 3 de la ley combatida, que establecen que para la reelección de diputados o de miembros de ayuntamientos que hayan obtenido el triunfo registrados como candidatos independientes, deben ser postulados a la reelección por un partido político, siempre y cuando se afilien a éste antes de la mitad de sus mandatos de acuerdo a lo establecido por sus estatutos, son violatorios de las libertades políticas de ser votado, de asociación, de afiliación, así como a los principios de autoorganización y de autodeterminación de los partidos políticos y de los de certeza, legalidad y objetividad electorales, de legalidad, seguridad jurídica, y fundamentación y motivación.

- d) Las normas impugnadas son inconstitucionales porque impiden a los candidatos independientes postularse con la misma modalidad o por un partido político sin tener que afiliarse a éste, en términos del artículo 35, fracción III de la Constitución Federal.
- e) Así, los preceptos combatidos promocionan que los candidatos se afilien a los partidos políticos para que puedan acceder a la reelección, obligándolo a suscribir un ideario político, con el cual tal vez no comulguen. Dichos preceptos contienen un apercebimiento, a *contrario sensu*, porque de no afiliarse a un partido político con la temporalidad mencionada (18 meses antes de los comicios), los candidatos no podrán acceder a la reelección. Por otra parte, las normas son también irregulares porque interfieren con la libertad de los partidos de postular como candidatos externos para su reelección a candidatos que hayan obtenido sus cargos como independientes.
- f) **TERCERO.** El artículo 21, fracción II de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en cuanto dispone que los diputados, síndicos y regidores no requieren separarse de sus cargos para ser candidatos a gobernador, diputados y concejales, es inconstitucional, por ser contrario a los principios de igualdad y no discriminación, equidad y autenticidad electorales, certeza, legalidad y objetividad electorales, y a las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.
- g) Según el partido accionante, la norma aplica inclusive en el caso de reelección, por lo que los diputados, síndicos y regidores no tendrían que separarse y es inconstitucional porque introduce un trato inequitativo, ya que el resto de los servidores públicos sí deben separarse de sus cargos con antelación (90 días antes). En su opinión, existe una incompatibilidad de tiempo y contenido normativo, entre las actividades oficiales que dichos servidores públicos realizan como representantes populares y las que pretenden realizar para contender en las elecciones.
- h) La concesión de este privilegio para unos cuantos candidatos no se justifica frente a su negación a los otros, al no existir justificación objetiva. La inequidad se demuestra además porque los candidatos que no deben separarse de sus cargos, en oposición al resto, pueden seguir gozando de recursos públicos y proyección pública para obtener una ventaja en la competencia electoral.
- i) De los artículos 41 y 134 constitucionales, el accionante desprende el principio de equidad en las elecciones, según el cual éstas deben ser limpias, justas y exentas de ventajas indebidas para unos contendientes y de desventajas para otros; también establecen la prohibición para los servidores públicos de utilizar recursos públicos en su beneficio. Incluso, señala que por estas razones una regulación de este tipo es competencia del Congreso de la Unión. En su opinión, “no hay forma de garantizar los principios de imparcialidad en el manejo de los recursos que están bajo el control de los servidores públicos, sin afectar la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precisamente porque los mismos servidores públicos —responsables de garantizar tales principios— son quienes pueden tener interés directo en violentar la normativa electoral”.
- j) **CUARTO.** El artículo 29, numeral 1 de la ley impugnada, en cuanto establece que en el caso de elecciones extraordinarias de ayuntamientos, los concejales electos tomarán posesión de sus cargos una vez que hayan sido calificadas como válidas por el consejo electoral respecto, viola los artículos 17, segundo párrafo 41, fracción VI y 115, fracción I de la Constitución Federal, así como los artículos 1, 2, 8.1, 23.1, inciso b), 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- k) Lo anterior, toda vez que las normas no obligan a los vencedores de las elecciones extraordinarias a esperar que se agote la cadena impugnativa que las normas constitucionales y legales prevén para estos supuestos. De conformidad con los artículos 41, fracción VI y 116, fracción IV, incisos b) y l) de la Constitución, todo acto y resolución electoral dentro o fuera de una elección ordinaria o extraordinaria es impugnabile y sólo es definitivo cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya resuelto en definitiva los medios de impugnación previstos en el artículo 99 constitucional, o bien, cuando no se hayan promovido dichos medios en los plazos preestablecidos, lo cual se robustece por el hecho de que una elección extraordinaria puede ser declarada nula.
- l) **QUINTO.** Es inconstitucional el artículo 71, numeral 2 de la ley combatida, en cuanto faculta al congreso a designar por el voto de las dos terceras partes de sus miembros al titular de la Contraloría General u órgano de control interno del Instituto Estatal, porque desconoce al órgano superior de dirección del organismo público local la facultad de nombrar y remover al citado servidor público, vulnerando los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, las garantías de legalidad, seguridad jurídica, competencia, fundamentación y motivación, en detrimento del funcionamiento e independencia de las decisiones del referido Instituto.
- m) En efectos, la norma legal viola los artículos 116, párrafos primero y segundo, fracción IV, inciso c), primer párrafo de la Constitución Federal, pues impone una invasión de facultades en detrimento del instituto electoral local, violando el principio de división de poderes, cuando entre ambos órganos debiera existir una relación de coordinación. En apoyo cita la jurisprudencia 20/2007 del Pleno de rubro: “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.”

- n) Igualmente cita en apoyo lo resuelto por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016 el 3 de enero de 2017, en la cual se analizó la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit y se declaró la inconstitucionalidad de la facultad de nombramiento del congreso respecto del órgano interno de control del tribunal electoral de esa entidad.
- o) **SÉXTO.** Son inconstitucionales los artículos 150, numeral 1 y 151, numerales 1, 3 y 5, fracción III de la ley combatida, en la medida que: 1) privan de efectos jurídicos a los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores electorales sobre el proceso electoral y sus resultados, no obstante que esa calificación compete únicamente a las autoridades electorales administrativa y jurisdiccionales, 2) limita las actividades de observación electoral de los visitantes extranjeros a solamente conocer el desarrollo de los procesos electorales por el régimen de partidos políticos, pero no les autoriza hacer observación de elección de concejales a los ayuntamientos por el régimen de sistemas normativos internos y 3) limita en ciertos aspectos la libertad de expresión de dichos visitantes, todo ello en contravención de los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, de las garantías de legalidad, seguridad jurídica, competencia, fundamentación y motivación y de los derechos de libertad de expresión e información.
- p) Así, por ejemplo, el artículo 151 de la ley es inconstitucional porque limita la observación electoral de los visitantes extranjeros debidamente acreditados a conocer sólo del desarrollo de los procesos electorales por el régimen de partidos políticos, excluyendo toda posibilidad de hacer dicha observación en el caso de los sistemas normativos internos de los municipios y comunidades indígenas, impidiendo incluso a éstos la posibilidad de aceptar observadores para contar con una garantía adicional.
- q) Por otra parte, el mismo precepto es inconstitucional porque niega todo valor jurídico a los informes u observaciones de los observadores electorales mexicanos, no obstante que en ellos se puedan contener elementos que acrediten irregularidades; afirma que, en su caso, debería ser la autoridad electoral la que caso por caso debería determinar su valor jurídico, lo que impide que los ciudadanos oaxaqueños puedan acceder a la verdad y tener elecciones auténticas y libres. En su opinión, tanto a los observadores electorales como a los extranjeros debe dárseles idéntico tratamiento y no imponer obstáculos para cumplir con su función de observación.
- r) **SÉPTIMO.** El artículo 24, fracciones III, IV, V y VI de la ley combatida es inconstitucional por violar el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de los municipios de Oaxaca, alterando la máxima constitucional "un ciudadano, un voto".
- s) Ello, en la medida que dichas normas dejan de garantizar la inclusión de un número igual de regidores electos por representación proporcional frente a los electos por el principio de mayoría relativa, a fin de alcanzar en la totalidad de ediles o concejales del cabildo una correlación cercana al 60/40 entre los electos por el principio de mayoría relativa y los electos por el principio de representación proporcional, en términos de la fracción I y el primer párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, y se cita en apoyo la jurisprudencia 19/2013 del Pleno, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS", así como la número 74/2003 de rubro "MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".
- t) El artículo 24 de la ley local no respeta el principio de proporcionalidad en la integración de los ayuntamientos al establecer la predominancia del sistema de elección por mayoría relativa sobre el de representación proporcional, con prescindencia del número o porcentaje real de votos que cada partido alcance en la elección municipal respectiva. Cita en apoyo la resolución de este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas e inmediatamente analiza las distintas fracciones del precepto impugnado. Afirma que la fracción III arroja una proporción de 68.75/31.25 y de 68.15/31.81, la fracción IV de 69.23/30.76, la fracción V de 70/30 y la fracción VI de 71.14/28.57, correspondiendo el primer porcentaje el principio de mayoría relativa y el segundo al de representación proporcional.
- u) Así, la inconstitucionalidad se demuestra porque la asignación máxima que puede otorgarse a los partidos de oposición en conjunto oscila entre el 28.5 al 31.25, en tanto que el partido político triunfador de una elección municipal siempre tendría mayoría calificada con porcentajes que van del 68 al 71%.
- v) Por otra parte es inconstitucional la expresión "hasta" contenida en el artículo 24 de la ley local, por vulnerar la primera fracción del artículo I, primer párrafo, del artículo 115 constitucional, así como el principio de certeza, pues el Constituyente Permanente ordena al legislador determinar en las leyes el número de regidores y síndicos de cada ayuntamiento, lo cual no se cumple al generar problemas en su aplicación

4. Por su parte, el **PRD** formula los siguientes cinco conceptos de invalidez, todos dirigidos contra el artículo 300 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el cual regula las candidaturas comunes:
  - a) **PRIMERO.** El referido artículo 300, numeral 1, de la ley vulnera el derecho de igualdad en materia electoral de los ciudadanos del estado de Oaxaca, al establecer que “[t]ratándose de candidaturas comunes para diputados o concejales de ayuntamientos solo aplicarán como un derecho de los partidos para postular candidaturas comunes hasta en un 25% o menos de los distritos o ayuntamientos”, ya que limita la participación de los ciudadanos en el acceso al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad.
  - b) De conformidad con la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, se reservó al Congreso de la Unión la regulación de las formas de participación de los partidos políticos nacionales y locales en los procesos electorales, mediante la Ley General de Partidos Políticos, lo cual se realizó en el artículo 85, el cual establece algunas formas de participación y deja a los estados la facultad de regular otras, siempre y cuando lo haga de manera razonable, según los precedentes de esta Corte. Así, el artículo 25, apartado B, fracción XVI de la Constitución local contempla a las candidaturas comunes.
  - c) El partido accionante señala que las candidaturas comunes más que un derecho de los partidos es un derechos de los ciudadanos para acceder al poder público por medio del voto popular, por ello es irregular que el legislador haya limitado el número de candidaturas comunes para diputados o concejales de ayuntamientos donde se puedan postular hasta un 25% o menos de los distritos o ayuntamientos, lo cual viola adicionalmente el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad, al establecer un límite que no está fijado ni por la Constitución ni por la ley general.
  - d) **SEGUNDO.** Es irregular el precepto legal por vulnerar los artículos 9, 41 y 116, fracción IV de la Constitución Federal, porque al limitar el número de candidaturas comunes a un 25% limita la participación de los ciudadanos en el acceso al ejercicio del poder público, restringiendo el pleno goce del ejercicio del derecho fundamental de asociación y participación política, ya que la norma legal lo que hace es restringir a un porcentaje que no es razonable y que no respeta la voluntad de formación de una candidatura independiente; además de establecer una restricción absoluta que debe declararse inválida.
  - e) **TERCERO.** Es inconstitucional el artículo 33, numeral 1, de la ley porque vulnera el derecho de acceso al poder político de los ciudadanos de Oaxaca, ya que pudiera haber distritos electorales o ayuntamientos donde los ciudadanos quisieran participar bajo la figura de la candidatura común, pero si ya se rebasó el 25% que establece dicha norma, ya no lo podrán hacer, quedando privados de un derecho al que otros ciudadanos de otros ayuntamientos sí tendrán acceso.
  - f) **CUARTO.** El precepto legal combatido es irregular porque vulnera el derecho de votar y ser votado de los ciudadanos del estado de Oaxaca, ya que los ciudadanos que quisieran votar o ser votados por una candidatura común no lo podrán hacer por el sólo hecho de haberse rebasado el porcentaje del 25% ahí establecido.
  - g) **QUINTO.** El artículo 300, numeral 1 de la ley impugnada viola los principios rectores que rigen la función electoral, como son los de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad, previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, ya que no existe una disposición constitucional que prevea un límite de participación en candidaturas comunes, como tampoco lo establece la Ley General de Partidos Políticos, además de que en la iniciativa legislativa que le antecede no se prevé razonamiento alguno para tal medida, resultando así una medida arbitraria, innecesaria, desproporcionada e irracional.
5. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de cuatro de julio de dos mil diecisiete, el Presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibida la demanda presentada por el PRD, por lo que ordenó formar y registrar el expediente con el número 61/2017, así como su turno al Ministro Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.
6. Por acuerdo de la misma fecha, el Presidente de este Tribunal tuvo igualmente recibida la demanda interpuesta por MORENA y ordenó su registro con el número 62/2017 y, en virtud de la identidad de decretos impugnados, ordenó su acumulación con la diversa acción de inconstitucionalidad 61/2017 y su turno al mismo Ministro instructor.
7. Consiguientemente, por acuerdo de cinco de julio siguiente, el Ministro instructor dio cuenta de las demandas de inconstitucionalidad, las admitió a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Oaxaca como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó su informe en un plazo de seis días naturales al tratarse de asuntos relacionados con la materia electoral. Asimismo, se le dio vista al Procurador General de la República

para la formulación del pedimento correspondiente; se requirió al Congreso Local la remisión de los antecedentes legislativos de los decretos reclamados; se solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión, y se pidió al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca para que informara sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral.

8. **Trámite e informe sobre el proceso electoral.** Hecho lo anterior, se siguió la instrucción y trámite del asunto, en el que, entre otras cuestiones, se tuvo por desahogados los documentos enviados por las autoridades requeridas (entre los que destacan el de la Presidente del Consejo del Instituto Electoral Local, quien informó que el **próximo proceso electoral** en la entidad **iniciaría la primera semana del mes de septiembre de dos mil diecisiete**), así como por presentados los informes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por lo que hace a las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente:
9. **Informe del Poder Ejecutivo.** El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte el veinte de julio de dos mil diecisiete, presentó los informes requeridos y sostuvo lo que se detalla en seguida:
  - a) Es cierto el acto reclamado al Poder Ejecutivo relativo a la promulgación y publicación del Decreto 633 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el dos de junio del presente año, que contiene las partes no vetadas de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, lo cual se realizó de conformidad con los artículos 52, 53, fracción II y 58 de la Constitución local.
10. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el treinta y uno de julio de dos mil diecisiete, el Presidente de la Junta de la Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Oaxaca, con el carácter de representante legal de dicha legislatura, rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:
  - a) Son ciertos los actos que se reclaman al Poder Legislativo, relativos a la aprobación del decreto legislativo combatido y su respectiva publicación.
  - b) Los artículos legales impugnados por los dos partidos políticos no vulneran ninguna de las normas constitucionales, ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
  - c) El artículo 12, fracción IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca no trastoca el principio de presunción de inocencia, lo que busca es armonizarse con el artículo 38, fracción de la Constitución Federal en el entendido que desde la emisión del auto de sujeción a proceso se presumen que existen elementos de prueba sobre la participación del indiciado en la comisión del delito, por lo que se justifica la suspensión de sus derechos políticos.
  - d) No son inconstitucionales los artículos 17, numeral 1, fracción I y 20, numeral 3 de la misma ley, ya que sólo regulan los requisitos que deben observarse para el caso en que el diputado o integrante de un ayuntamiento que haya obtenido el triunfo de manera independiente pueda reelegirse, lo cual sería procedente mediante la misma figura de candidato independiente o bien postulado por un partido político cubriendo el requisito de afiliarse al citado partido político antes de la mitad de su mandato, en estricta armonización con lo previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal.
  - e) No existe vicio de invalidez en el artículo 21, numeral 1, fracción II de la Ley local, al regular que los diputados, síndicos y regidores no requerirán separarse de su cargo al postularse para un cargo de elección popular, el objetivo es que se concluya el mandato para los cuales fueron electos, al mismo tiempo de garantizar el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal.
  - f) Es válido el artículo 29, numeral 1 de la Ley, ya que otorga certeza jurídica al regular que los concejales electos de una elección extraordinaria tomarán posesión de sus cargos una vez que haya sido calificada como válida por el Consejo Electoral, lo cual no implica que no pueda ser recurrido, y por ello no se violan los derechos de acceso a una tutela judicial efectiva.
  - g) Debe declararse como regular el artículo 71, numeral 2 de la ley, al facultar al Congreso local a nombrar al titular de la Contraloría del Instituto Electoral local, ya que al tener encomendada la función de fiscalizar los gastos del referido instituto no es conveniente que el propio Instituto lo nombre, lo cual no implica que éste pierda la autonomía en independencia que garantiza el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal.
  - h) Es constitucional el artículo 150, numeral 1 de la ley local, ya que no viola el principio de máxima publicidad, porque garantiza que los observadores electorales presenten sus informes ante el Instituto Electoral sobre su función; tampoco es irregular por el hecho de no dar efectos jurídicos a los informes, toda vez que ello no implica una afectación a las facultades de la autoridad, al ser admisible como pruebas las documentales privadas y públicas, en términos del artículo 14, numeral 1, inciso a) y b) de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

- i) Por otra parte, no es inválido que el artículo 150, numerales 1, 3 y 5, fracción III, de la ley no haya previsto que existan observadores electorales en los procesos electorales de las comunidades y pueblos indígenas, toda vez que ello sólo recoge lo previsto en el artículo 2, apartado A, fracciones I, II y III de la Constitución Federal, el cual reconoce que éstos cuentan con sus propios sistemas normativos.
  - j) No es cierto que sea inconstitucional el artículo 24, numeral 1, fracciones III, IV, V y VI de la Ley combatida, ya que no afecta el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, ya que sólo se armoniza con lo previsto en el artículo 115, fracciones I y VIII de la Constitución Federal, el cual establece que el ayuntamiento de los municipios deberá integrarse a partir del referido principio de representación proporcional.
11. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Al rendir la opinión solicitada, la referida Sala Superior expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:
- a) Respecto a la impugnación del PRD del artículo 300, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, relativo a las candidaturas comunes, considera que los argumentos son infundados, porque el legislador local tiene facultades para establecer un límite como el combatido, correspondiente a no más del 25% de los municipios o distritos.
  - b) Lo anterior, toda vez que la Ley General de Partidos Políticos —ley encargada de regular dicha materia— establece en su artículo 85, numeral 5 que es facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, y de acuerdo a los precedentes de esta Suprema Corte, los estados tienen esa libertad configurativa, cuando sean asociaciones distintas a la coalición, la que sólo se sujeta a los criterios de razonabilidad. En apoyo cita la jurisprudencia 28/2009 de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. ASPECTOS A LOS QUE ESTÁ CONDICIONADA LA LIBERTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECER LAS MODALIDADES Y FORMAS DE SU PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES."
  - c) Respecto de la restricción del derecho al sufragio por auto de sujeción a proceso, previsto en el artículo 12, numeral 2, fracción IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, considera que no es materia de opinión de ese Tribunal, toda vez que este Pleno de la Suprema Corte ya se pronunció al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, entre ellas, la 88/2015, así como sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, de las cuales derivó la jurisprudencia 33/2011, de rubro: "DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD."
  - d) Respecto del tema de la obligación de diputados y regidores independientes de afiliarse a un partido si pretenden ser reelectos por éste, regulado en el artículo 17, numeral 1, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, estima que no existe un vicio de inconstitucionalidad porque no restringe el derecho que tienen los candidatos independientes a postularse con la misma calidad con la que fueron electos para una reelección, sino que les abre otra opción para contender si afilian a un partido político, que guarda identidad con la racionalidad del artículo 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal, el cual establece que las constituciones locales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los estados, hasta por cuatro periodos consecutivos, y que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
  - e) Por otra parte, la Sala Superior consideró que respecto del tópico de ausencia de obligación de separación del cargo para reelección de diputados, síndicos y regidores, regulado en el artículo 21, numeral 1, fracción II de la ley impugnada, tampoco existe vicio de invalidez.
  - f) Lo anterior, toda vez que el legislador cuenta con amplia facultad legislativa al respecto, ya que al preverse en la Constitución alguna limitación expresa, como la exigencia de separarse del cargo durante el proceso en que se busca la reelección, el legislador tiene la potestad de configuración, siempre que sea razonable.
  - g) Es inconstitucional el artículo 29 de la ley impugnada, al establecer que tratándose de elecciones extraordinarias de ayuntamientos, los concejales electos tomarán posesión de sus cargos una vez que haya sido calificada como válida por el consejo electoral respectivo, pues efectivamente impide que se agoten las etapas impugnativas respectivas. En su opinión, "en caso de que tomaran posesión del cargo, ese solo hecho, haría irreparable cualquier violación que se presentara respecto del proceso electoral extraordinario, debido al principio de definitividad de las etapas del proceso electoral." En apoyo cita la jurisprudencia 10/2004 de este Pleno, de rubro: "INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO SI SON DEFINITIVAS DETERMINA LA IMPROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL."

- h) A continuación, la Sala Superior emite su opinión sobre el tema de la designación del contralor interno del organismo público local electoral, previsto en el artículo 71, numeral 2 de la ley local y considera que dicha norma sí es inconstitucional, pues no es facultad del congreso local, como un poder ajeno al instituto local, designe a dicho funcionario, ya que ello incide en su funcionamiento interno, en contravención del artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5 de la Constitución Federal.
- i) En otro orden, la Sala aborda el tema de los límites a la observación electoral y efectos de los informes de los observadores electorales, regulados en los artículos 150, numeral 1 y 151, numerales 1, 3 y 5 de la ley, los cuales considera deben reconocerse como válidos.
- j) Ello, pues la función de establecer cómo se llevara a cabo los procesos electorales en comunidades indígenas corresponde de manera primigenia a las propias instituciones y autoridades tradicionales, en términos de su propio sistema normativo interno, en observancia de los principios de pluralismo jurídico, libre determinación, autodisposición normativa y maximización de la autonomía, por lo que el legislador no tiene competencias para regular al respecto.
- k) Por otra parte, no es materia de opinión lo relativo al valor jurídico de los informes de los observadores, ya que este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 88/2015, así como sus acumuladas 93/2015 y 95/2015 emitió el criterio de que no era dable otorgar efectos jurídicos a los informes y documentos presentados por los observadores electorales, pues no tienen esa naturaleza los observadores y es al Instituto Electoral a quien corresponde la organización, vigilancia y máxima publicidad de los actos del proceso electoral, ni existe violación a los derechos de libertad de expresión ni de información, pues lo único que impide la norma es que los observadores se sustituyan en las autoridades.
- l) Finalmente, respecto al tema de la falta de proporcionalidad en la integración del ayuntamiento por el principio de representación proporcional, reglamentado en el artículo 24, numeral 1, fracciones III, IV, V y VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, la Sala considera que se actualiza un vicio que amerita la declaratoria de inconstitucionalidad.
- m) La Sala considera que para evaluar la validez de la reglamentación del principio de representación proporcional en los ayuntamientos debe tomarse en cuenta lo establecido en el artículo 52 constitucional para la integración de la Cámara de Diputados, en la que el sesenta por ciento de los diputados son electos por el principio de mayoría relativa y el cuarenta por ciento se designan por el principio de representación proporcional. Sin embargo, como se observa de la tabla que inserta conforme a lo dispuesto en el precepto impugnado, la proporción de cargos de mayoría relativa respecto de los de representación proporcional, en prácticamente todos los casos es de 68% o superior contra 31% variando hacia 69% contra 30% en el caso de los municipios de 50 mil hasta 100 mil habitantes y en municipios menores es de 71% contra 25%.
- n) Si bien no hay un límite específico, la Sala considera que el 33% es un mínimo suficiente para que una minoría esté suficientemente representada, ello en consideración de que este es el porcentaje establecido en la Constitución para la presentación de acciones de inconstitucionalidad "Por tanto, si la proporción contemplada por el artículo 24, fracciones III a VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca es en la mayoría de los casos cercana al 66% se concluye que no guarda una cercanía razonable con la establecida por el artículo 52 constitucional". Al respecto cita lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 64/2015, en la cual se determinó que los porcentajes de ediles elegidos por mayoría relativa y representación proporcional deben ser configurados de tal manera que no pierdan su operatividad o su funcionalidad en el sistema representativo municipal. En opinión de la Sala, en el presente caso se acredita una desproporcionalidad.
12. **Presentación de la tercera demanda (82/2017).** Posteriormente, por escrito presentado el veinticuatro de julio de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente Nacional del Partido Político Encuentro Social, Hugo Eric Flores Cervantes, presentó demanda de acción de inconstitucionalidad contra el artículo 186, numeral 4 "del decreto 633 y 650 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicada en el Extra Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el veintitrés de junio de dos mil diecisiete" (sic).
13. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el partido accionante combate el artículo 186, numeral 4 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, a través de los dos siguientes conceptos de invalidez:

- a) **PRIMERO.** El precepto legal impugnado viola el artículo 41, base I, segundo párrafo, de la Constitución Federal al condicionar que por lo que respecta a los candidatos legisladores de representación proporcional primero se inscriba a una candidata mujer, lo cual viola el principio de paridad de género y la prohibición de discriminación prevista en el artículo 1° constitucional, puesto que introduce una discriminación en contra del hombre, quien no puede ser registrado en primer lugar.
  - b) El accionante recuerda que no sólo la mujer ha sido discriminada históricamente, sino también existen otros grupos vulnerables, como los indígenas y pone como ejemplo el caso hipotético en el cual un partido pretendiera inscribir en primer lugar a un hombre indígena, lo cual no podría hacer por la disposición combatida y cita en apoyo la jurisprudencia 37/2015 del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.”
  - c) **SEGUNDO.** Al emitirse los decretos 633 y 650 que expiden la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales no fueron consultados los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, en contravención del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa, en cuyos artículos 6 y 7 se regula dicha consulta, del cual procede a enunciar sus elementos esenciales. En el caso, señala que los decretos contienen decisiones relativas a la elección de gobernadores, diputados y paridad de género, temas que les conciernen en su vida interna.
14. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiséis de julio de dos mil diecisiete, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecisiete ordenaron formar y registrar el expediente con el número 82/2017; ordenaron que en cuanto feneciera el periodo de receso se enviaran los autos del asunto a la Presidencia de esta Suprema Corte para que proveyera lo que correspondiera. Sin embargo, determinaron debía tenerse como extemporánea la demanda por lo que respecta a la impugnación del Decreto 633, por falta de oportunidad en la presentación del escrito; mientras que se admitió la demanda por lo que respecta a la impugnación del Decreto 650. Asimismo, se ordenó se diera vista con la demanda a los poderes legislativo y ejecutivo para que rindieran sus informes respectivos; se diera vista al Procurador General de la República, se solicitó su opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se requirió al Presidente del Instituto Nacional Electoral para que enviara copia certificada de los Estatutos del Partido Accionante, así como la certificación del registro vigente.
15. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el cuatro de agosto de dos mil diecisiete, el Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado, con el carácter de representante legal, rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:
- a) Considera que debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad, toda vez que el plazo para promover oportunamente el escrito de demanda, en contra del artículo 186, numeral 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, transcurrió del domingo cuatro de junio al lunes tres de julio de dos mil diecisiete, siendo que el escrito fue presentado el veinticuatro de julio del referido año. Destaca que la norma combatida forma parte del decreto 633 con publicación del tres de junio de la anualidad y no del decreto 650 publicado el veintitrés de junio del año en curso, con motivo del veto parcial al primero de los decretos; sin embargo, la norma impugnada no formó parte del veto ejecutivo.
  - b) Respecto al único concepto de invalidez debe declararse infundado, en lo que se refiere a que el artículo combatido violenta la paridad de género, discrimina por sexo y contraviene lo establecido en el artículo 41, base 1, segundo párrafo de la Constitución Federal. Argumenta, que contrariamente a lo indicado por el partido político, el precepto refuerza la materialización de la paridad en la postulación y el principio de alternancia entre los géneros para cargos de elección popular. Así, señala que las acciones afirmativas a favor de las mujeres no son discriminatorias, criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: “ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS”. Asimismo, advierte que la escasa presencia de las mujeres sigue siendo vigente y que proponer en el caso de las candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional el registro alternado, comenzando por una mujer, se justifica dentro de un criterio de necesidad; en su opinión, la norma combatida es de interés público, es idónea y proporcional.

16. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** El Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el nueve de agosto de dos mil diecisiete, rindió su informe y expresó lo que a continuación se detalla:
- a) En principio, manifiesta como cierto el acto que se le atribuye al Poder Ejecutivo estatal. De igual manera y en cumplimiento al requerimiento jurisdiccional remite copia certificada de los Decretos con números 633 y 650 publicados en el Periódico Oficial del Gobierno de la entidad, los días tres y veintitrés de junio de dos mil diecisiete, respectivamente; mediante los que se publicaron las partes no vetadas del decreto que crea la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca y se aprueba de manera parcial las observaciones del Poder Ejecutivo al Decreto 633 relativo a la ley citada, incluido en dicha norma el artículo controvertido.
17. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Al rendir la opinión solicitada, la referida Sala Superior expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:
- a) Sobre el cuestionamiento de si condicionar que la lista de candidatos inicie con una candidata violenta el principio de libertad de postulación y el respeto al sufragio público considera que tiene sustento constitucional. Indica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014 estableció que la norma ahí impugnada—similar a la presente—era constitucional, ya que se dirigía a cumplir con una finalidad constitucionalmente exigida y no implica una transgresión desmedida a los derechos del género masculino que impida el acceso a candidaturas.
- b) Respecto al tema de la omisión de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no presenta una opinión, pues dicha cuestión, como fue considerado en los expedientes SUP-OP-5/2017, SUP-OP-6/2017, SUP-OP-17/2017 Y SUP-OP-26/2017, no corresponde al ámbito especializado del derecho electoral, cuyo conocimiento compete a este Alto Tribunal.
18. **Pedimento.** El Procurador General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.
19. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintidós de agosto de dos mil diecisiete, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. COMPETENCIA

20. 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 General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que los partidos políticos accionantes plantean la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, la Constitución General y varios tratados internacionales.

## III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

21. Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que fueron impugnadas las siguientes normas generales.
22. Por un lado, el PRD impugna el artículo 300, numeral 1 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, contenido en el Decreto 633 publicado en el Periódico Oficial del Estado el tres de junio de dos mil diecisiete. En dicho decreto se contiene la parte de la ley no vetada por el Ejecutivo local en el procedimiento legislativo.
23. Por su parte, MORENA combate los artículos 12, numeral 2, fracción IV; 17, numeral 1, fracción I, 20, numeral 3, 21, numeral 1, fracción II, 24, numeral 1, fracciones III, IV, V y VI, 29, numeral 1, 71, numeral 2, 150, numeral 1 y 151, numerales 1, 3 y 5, fracción III de la misma ley, contenido en el mismo decreto 633.
24. Por su parte, Encuentro Social impugna el artículo 186, numeral 4 de la misma ley.
25. Así las cosas, este Tribunal Pleno considera como **efectivamente impugnados** en el presente medio de control únicamente a los artículos 12, numeral 2, fracción IV; 17, numeral 1, fracción I, 20, numeral 3, 21, numeral 1, fracción II, 24, numeral 1, fracciones III, IV, V y VI, 29, numeral 1, 71, numeral 2, 150, numeral 1, 151, numerales 1, 3 y 5, fracción III, 186, numeral 4 y 300, numeral 1 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, actualmente en vigor.

**IV. OPORTUNIDAD**

26. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>1</sup> (de ahora en adelante la "Ley Reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.
27. En el caso, como se adelantó, los partidos políticos accionantes combatieron diversos preceptos de la ley electoral local. En ese sentido, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna** únicamente por lo que respecta a los partidos políticos PRD y MORENA, pues se trata de un nuevo acto legislativo respecto de todas las normas efectivamente impugnadas y la presentación de la demanda se hizo en el plazo legal correspondiente.
28. El citado Decreto 633 se publicó el tres de junio de dos mil diecisiete en el tomo XCIX, número 22 del Periódico Oficial del órgano del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del domingo cuatro de junio al lunes tres de julio de dos mil diecisiete. Consecuentemente, dado que las demandas de los partidos políticos PRD y MORENA se interpusieron en la Oficina de Certificación Judicial y Jurisprudencia y en el domicilio del autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores, respectivamente, el tres de julio, se satisface el requisito de temporalidad que se analiza.
29. Sin embargo, debe tenerse por extemporánea la demanda suscrita por Encuentro Social porque combate el artículo 186, numeral 4 de la ley, el cual, contra lo manifestado por la accionante, no se encuentra en el decreto 650 que destacó en su demanda, sino en el diverso decreto 633, por lo que este último debe marcar el inicio del cómputo de la oportunidad.
30. Al respecto, cabe destacar que una vez recibida la demanda del partido Encuentro Social, en el trámite del presente juicio la Comisión de Receso tuvo como extemporánea la interposición de la acción de inconstitucionalidad por parte de ese partido respecto del decreto 633 y sólo la admitió respecto del decreto 650,<sup>2</sup> sin embargo, luego de un análisis de la demanda, en la que se advierte que únicamente se reclama el referido artículo 186, numeral 4 de la ley electoral local, este Pleno observa que se encuentra en el primer decreto legislativo impugnado por los otros dos partidos políticos, por lo que al no existir otra norma combatida del diverso decreto 650, debe declararse extemporánea su demanda.
31. En efecto, Encuentro Social combate el artículo 186, numeral 4 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, que establece lo siguiente:

**Artículo 186.** [...]

  4. El registro de los candidatos a diputados locales por el principio de representación proporcional, se realizará mediante cualquiera de las siguientes opciones:
    - I Por listas de diecisiete candidatos a diputados propietarios y suplentes por el principio de representación proporcional; y
    - II Por relaciones de hasta veinticinco candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, conformadas con los mismos candidatos de mayoría relativa.En ambos casos, los partidos políticos garantizarán la paridad entre los sexos, registrando en el primer lugar de la lista o relación, a una candidata mujer y subsecuentemente, alternando candidatos de uno y otro sexo hasta agotar la lista o relación.
32. Pues bien, este Pleno observa que el precepto impugnado fue aprobado por la legislatura local y posteriormente promulgado por el ejecutivo local —sin vetarlo—, a través del decreto 633 publicado el tres de junio de dos mil diecisiete. En otras palabras, al no haber sido materia de veto del ejecutivo, dicho precepto no se reservó para una nueva deliberación legislativa y de ahí que no se encuentre en el decreto 650 publicado el veintitrés de junio de dos mil diecisiete, único decreto respecto del cual se admitió la demanda del referido partido político.
33. Por tanto, debe tenerse por extemporánea la demanda de la accionante, ya que, se reitera, de sus dos conceptos de invalidez se desprende que sólo impugna el artículo 186, numeral 4 de la Ley, sin que este Pleno puede proceder a evaluar el resto de normas contenidas en el decreto 650, pues es criterio de esta Suprema Corte que la materia de la acción de inconstitucionalidad debe limitarse a aquellos preceptos legales respecto de los cuales la accionante formula argumentos de invalidez, sin

<sup>1</sup> "Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

<sup>2</sup> Ver acuerdo de veintiséis de julio de dos mil diecisiete.

poder abarcar otros, esto es, sin importar que en la demanda se impugne la totalidad del decreto legislativo, ya que la suplencia de la queja no tiene el alcance de lograr la incorporación de normas respecto de los cuales no existe un planteamiento de invalidez. Tiene aplicación por analogía la jurisprudencia 4/2013 de este Pleno de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>3</sup>

34. Por tanto, al tenerse por extemporánea la demanda de Encuentro Social en su totalidad, debe sobreseerse respecto del decreto 650, por el cual se aprobó de manera parcial las observaciones realizadas por el Titular del Poder Ejecutivo respecto del Decreto 633 relativo a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Oaxaca.

#### V. LEGITIMACIÓN

35. Las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por órganos legitimados y por sus debidos representantes, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.
36. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal<sup>4</sup> dispone, sustancialmente, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda.
37. En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>5</sup> establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda.
38. Dicho de otra manera, de una interpretación de las referidas normas constitucionales y legales, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por diversos órganos legitimados. En relación con los partidos políticos, podrán promover una acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias, para lo cual debe observarse que:
- El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
  - El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).
  - Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y
  - Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.
39. Ahora bien, tomando en cuenta los requisitos de legitimación recién descritos, este Tribunal Pleno considera que se acredita el aludido supuesto procesal en las dos demandas de acción de inconstitucionalidad.

<sup>3</sup> Visible en la página 196 del Libro XVII (febrero de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el siguiente contenido: "Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señale de manera imprecisa como norma impugnada un decreto en su totalidad mediante el cual se hayan reformado diversos preceptos o, incluso, se haya expedido un nuevo ordenamiento legal en su integridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar y tener como preceptos impugnados los que correspondan a los argumentos formulados en los conceptos de invalidez, siempre que no advierta la posibilidad de suplirlos. Lo anterior es así, en virtud de que la suplencia de los conceptos de invalidez prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es tan amplia, como para que al no existir argumento alguno contra un precepto impugnado puedan crearse en su integridad los conceptos de invalidez. Así entonces, cuando el promovente no hubiese elaborado conceptos de invalidez contra una norma general que haya señalado como impugnada y este Alto Tribunal no advierta la posibilidad de suplirlos, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la Ley citada."

<sup>4</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

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

[...]

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

<sup>5</sup> "Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

[...]

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

40. En primer lugar, respecto a la **acción de inconstitucionalidad 61/2017**, consta que el accionante PRD es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho instituto, y que la demanda fue presentada por María Alejandra Barrales Magdaleno, quien se encuentra registrada como Presidenta Nacional Sustituta del Comité Ejecutivo Nacional. En ese sentido, de acuerdo con el artículo 104, inciso e) del Estatuto, es facultad de la referida presidenta representar legalmente al partido.<sup>6</sup>
41. Por su parte, se colma el requisito de procedencia en cuanto a la naturaleza electoral de las normas reclamadas. El partido político nacional combate el artículo 300, numeral 1 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el cual regula las candidaturas comunes, estableciendo requisitos y límites.
42. Es criterio de esta Suprema Corte<sup>7</sup> que se trata de una norma electoral susceptible de ser objetada por un partido político nacional en términos del artículo 115, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, pues regula una de las modalidades en que los partidos políticos pueden contender electoralmente.
43. En segundo lugar, también se acredita el requisito de legitimación en cuanto a la diversa **acción de inconstitucionalidad 62/2017**. Esta demanda fue signada por Andrés Manuel López Obrador, quien se ostentó como Presidente de MORENA, asociación política que cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho instituto; adicionalmente, esta persona es reconocida por el propio organismo electoral como el Presidente del partido desde el veintiuno de noviembre de dos mil quince y en términos del artículo 38, inciso a), de los estatutos internos<sup>8</sup>, es quien cuenta con representación legal del mismo en el país.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Tiene aplicación por analogía la tesis P./J. 25/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX, Abril de 1999, página 255, de rubro y texto: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO**. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distribución o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras" y la tesis P./J. 125/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280, de rubro y texto: **"MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL**. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la "materia electoral" excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen "leyes electorales" -normas generales en materia electoral-, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país -en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional-. Así, la extensión de la "materia electoral" en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral "directa" y la "indirecta", siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda -indirecta-, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales".

<sup>8</sup> "Artículo 38º. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o revocación de mandato, e que se procederá de acuerdo con el artículo 40º del presente Estatuto. [...] Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán las siguientes:

a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; [...]."

44. Este partido combate los artículos 12, numeral 2, fracción IV, 17, numeral 1, fracción I, 20, numeral 2, 21, numeral 1, fracción II, 24, numeral 1, fracciones III, IV, V y VI, 29, numeral 1, 71, numeral 2, 150, numeral 1 y 151, numerales 1, 3 y 5, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, los cuales regulan respectivamente las cuestiones relativas a la suspensión del derecho al voto en caso de estar sujeto a un proceso penal, requisitos para la reelección de diputados y miembros de ayuntamientos, requisitos de registro para ser candidatos a gobernador, diputados y concejales, toma de posesión de concejales en el caso de elecciones extraordinarias de ayuntamientos, la facultad del congreso local de designar al órgano interno de control del Instituto Electoral, local, observadores electorales y representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de Oaxaca. De igual modo al caso anterior, al ser disposiciones normativas relacionadas con los procesos electorales y con los derechos político-electorales, pueden ser impugnadas por un partido político mediante el presente medio de control de constitucionalidad.

#### VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

45. Al no haberse formulado ninguna por las partes ni observarse alguna de oficio, este Pleno considera que no existe obstáculo alguno para proceder al análisis de fondo del asunto.

#### VII. PRECISIÓN METODOLÓGICA Y TEMÁTICAS DE ESTUDIO

46. Dado que no se adujeron razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo y no se advierte violación alguna de oficio, se pasa al análisis de los conceptos de invalidez de PRD y MORENA destinados a refutar la constitucionalidad material de las normas reclamadas en orden distinto a como fueron presentados en las demandas. Consecuentemente, el estudio de fondo se hará en ocho apartados, cada uno referido a un tema, tal como se refleja en el siguiente cuadro.

APART.	TEMÁTICA	NORMAS IMPUGNADAS DE LA LEY ELECTORAL LOCAL
VIII	Impedimento para votar por estar sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de sujeción a proceso. (Primer concepto de invalidez de MORENA)	Artículo 12, numeral 2, fracción IV.
IX	Condicionamiento a los diputados o integrantes de los ayuntamientos que obtuvieron el cargo como candidatos independientes a reelegirse mediante un partido político, siempre y cuando se afilie a éste antes de la mitad de su mandato. (Segundo concepto de invalidez de MORENA)	Artículos 17, numeral 1, fracción I, y 20, numeral 3.
X	Permisión de que los diputados, síndicos y regidores no se separen del cargo para ser candidatos a diputados, Gobernador y concejales, incluyendo el supuesto de reelección. (Tercer concepto de invalidez de MORENA)	Artículo 21, numeral 1, fracción II.
XI	Toma de posesión del cargo como concejal una vez que se haya declarado válida la elección extraordinaria del ayuntamiento por el consejo electoral respectivo. (Cuarto concepto de invalidez de MORENA)	Artículo 29, numeral 1.
XII	Designación del titular de la Contraloría General del Instituto Electoral Estatal por parte del Congreso del Estado en términos de los procedimientos y plazos fijados en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca. (Quinto concepto de invalidez de MORENA)	Artículo 71, numeral 2.
XIII	Reglas de participación de los observadores electorales extranjeros. A Omisión de dotar de validez a los informes de los observadores electorales. B. Inaplicabilidad de la función de observación electoral de los visitantes extranjeros en las elecciones municipales bajo los sistemas normativos indígenas C. Prohibición de los visitantes extranjeros de manifestarse a favor o en contra de partido político, coalición o candidato alguno (Sexto concepto de invalidez de MORENA)	Artículos 150, numeral 1, y 151, numerales 1, 3 y 5, fracción III.

APART.	TEMÁTICA	NORMAS IMPUGNADAS DE LA LEY ELECTORAL LOCAL
XIV	Integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional dependiendo del número de habitantes. - No se fija de manera exacta el número de concejales por ese principio, sino que se establecen máximos (uso de la palabra "hasta"). (Séptimo concepto de invalidez de MORENA)	Artículo 24, numeral 1, fracciones III, IV, V y VI.
XV	Limitación de los partidos políticos para postular candidaturas comunes hasta en un 25% o menos de los distritos o ayuntamientos. (cinco conceptos de invalidez del PRD)	Artículo 300, numeral 1.

**VIII. IMPEDIMENTO PARA VOTAR POR ESTAR SUJETO A UN PROCESO CRIMINAL QUE MEREZCA PENA CORPORAL, A CONTAR DESDE LA FECHA DEL AUTO DE SUJECIÓN A PROCESO.**

47. En su primer concepto de invalidez, MORENA sostiene que el artículo 12, numeral 2, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca vulnera los principios de presunción de inocencia, derecho al voto, certeza, legalidad y objetividad electorales, así como las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación, establecidos en los artículos 1º, 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 20, apartado B, fracción I, 35, fracción I, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución General, en relación con los numerales 8.2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
48. El texto del precepto cuestionado es el que sigue (se transcriben la totalidad del artículo y se resalta en negritas la fracción impugnada):
- Artículo 12**
- 1.- Para el ejercicio del voto, los ciudadanos deberán satisfacer los siguientes requisitos:
- I.- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores;
  - II.- Contar con credencial para votar con fotografía o resolución del Tribunal;
  - III.- Encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos políticos;
  - IV.- Aparecer en la lista nominal de electores correspondiente a la sección electoral de su domicilio; y
  - V.- Emitir el sufragio en la sección electoral que corresponda a su domicilio, salvo en los casos de excepción señalados expresamente por esta Ley.
- 2.- El ejercicio de este derecho, solo podrá impedirse por:
- I.- Estar privado de la libertad;
  - II.- Haber sido declarado en estado de incapacidad por alguna autoridad jurisdiccional;
  - III.- Estar prófugo de la justicia, desde que se dicte orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal;
  - IV.- Estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de sujeción a proceso;**
  - V.- Encontrarse suspendido o condenado a la pérdida de derechos políticos, por sentencia ejecutoria; y
  - VI.- Las demás causas que señale la ley.
49. Para el partido político, dado que en la norma no se hace ninguna aclaración al respecto y, por ello, puede presuponerse que aplica cuando la persona no esté privada de su libertad y no se le haya notificado dicho auto de sujeción a proceso, se alega que el referido impedimento al ejercicio del voto implica una clara desatención a la inocencia con la que cuenta toda persona hasta antes de la sentencia condenatoria firme y conlleva un trato discriminatorio respecto a los demás ciudadanos. El auto de sujeción a proceso no es el momento procesal ni la decisión judicial suficiente para colmar la condición de aplicabilidad para una posible limitación al ejercicio del derecho humano al voto al ser una simple etapa inicial. Citó como aplicable lo resuelto en la contradicción de tesis 6/2008-PL.
50. Este Tribunal Pleno **no comparte** la petición de **invalidez**; más bien, se reconoce la validez del precepto reclamado en atención a una **interpretación conforme** con la Constitución General, con el objeto de que sólo tenga aplicabilidad cuando la persona se encuentra privada efectivamente de su libertad en atención a las siguientes consideraciones.

51. El artículo 38 de la Constitución Federal<sup>9</sup> contempla en seis fracciones los supuestos en que podrán suspenderse los derechos o prerrogativas de los ciudadanos mexicanos. La fracción I señala el caso de falta de incumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos; la fracción II regula el estar sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal y se cuente con un auto de formal prisión; la fracción III establece el supuesto de extinción de una pena corporal; la fracción IV alude a la vagancia o ebriedad declarada; la fracción V prevé el supuesto de estar prófugo de la justicia desde que se dicta la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y la fracción VI mandata dicha suspensión cuando se imponga como una pena por sentencia ejecutoriada.
52. Esta Suprema Corte ya se ha pronunciado sobre los alcances de este precepto constitucional y su reglamentación en diversas entidades de la república. En un primer precedente, en la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, emitida el veintiocho de mayo de dos mil nueve, la Suprema Corte interpretó las fracciones II, III y VI del citado artículo 38 de la Constitución Federal y afirmó que las mismas no debían confundirse, sino que obedecían a razones y supuestos diversos, destacando que su aplicación tiene prevalencia normativa frente a otros preceptos constitucionales o secundarios. En la sentencia se puede leer que:
- Ahora bien, precisado lo anterior, cabe destacar que la Constitución en su artículo 38 contempla tres causas distintas que pueden provocar la suspensión de derechos políticos, a saber:
- La suspensión derivada de la sujeción a proceso por delito que merezca pena corporal (fracción II), la que convencionalmente podría conceptuarse como una consecuencia accesoria de la sujeción a proceso y no como pena, sanción o medida cautelar, pues su naturaleza y finalidad no responden a la de estos últimos conceptos.
- La suspensión derivada de una condena con pena privativa de libertad (fracción III), que tiene la naturaleza de una pena o sanción accesoria, es decir, no es una pena que se impone en forma independiente, sino una sanción que se deriva –por ministerio de ley- de la imposición de una pena privativa de la libertad la que vendrá a ser la pena principal, respecto a la suspensión como pena accesoria.
- La suspensión que se impone como pena autónoma, concomitantemente o no con una pena privativa de libertad (fracción VI).
- Ahora bien, esas tres modalidades de suspensión de derechos políticos podrán ser reguladas por los códigos punitivos locales y Federal en la forma que el legislador ordinario considere conveniente –así lo establece el párrafo final del propio artículo 38 de la Constitución Federal-, pero en ningún caso, podrán oponerse a la norma constitucional y, por lo tanto, su aplicación es preferente respecto a cualquier otra disposición que pudiera contradecirla. Lo anterior en acatamiento al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal.
53. Tomando en cuenta este criterio, años más tarde, el Tribunal Pleno abordó nuevamente el contenido de las referidas fracciones del artículo 38 de la Constitución Federal y, en específico, delimitó el alcance de la citada fracción II.
54. En la contradicción de tesis 6/2008-PL, citada por el propio partido político y resuelta el veintiséis de mayo de dos mil once, llevando a cabo una interpretación sistemática entre los artículos 1°, párrafos primeros y segundo, 35 fracción I, 38, y 20 Apartado B, fracción I, de la misma Norma Suprema y los numerales 14 párrafo segundo, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y partiendo de la premisa de que el principio de presunción de inocencia y al derecho a votar constituyen prerrogativas constitucionales cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a valorar de manera armónica la aplicación de sus restricciones, esta Suprema Corte concluyó que era un lineamiento de rango constitucional que debía

<sup>9</sup> Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

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

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

III.- Durante la extinción de una pena corporal;

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

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

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

ser estrictamente respetado la posibilidad de que el derecho al voto de un ciudadano pudiera suspenderse por el dictado del auto de un formal prisión o de vinculación a proceso sólo cuando el procesado estuviere efectivamente privado de su libertad (supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho), lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad (supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo)<sup>10</sup>.

55. Lo anterior, dadas las características propias del sistema penal en la que la formal prisión o la vinculación proceso no implican necesariamente la imposición de una medida cautelar que conlleve la pérdida provisional de la libertad. Además, aunque es cierto que en la citada fracción II del artículo 38 únicamente se contempla el supuesto de restricción motivado por un auto de formal prisión y no se alude a la resolución de sujeción o vinculación al proceso, dados los cambios de gran calado al sistema procesal penal implementados por el propio Poder Constituyente en otras normas constitucionales, debe entenderse que sigue subsistiendo esa restricción del derecho a ser votado bajo las nuevas pautas del sistema penal acusatorio.
56. Posterior a la resolución de la contradicción de tesis, este Tribunal Pleno ha declarado constitucionales normas de entidades de la República en las que se han establecido como una limitación al derecho a ser votado precisamente el dictado de un auto de formal prisión o de auto de vinculación a proceso, pero justamente condicionando tal restricción a la pérdida efectiva de la libertad del imputado.
57. En la acción de inconstitucionalidad 38/2014, fallada el dos de octubre de dos mil catorce, se afirmó que el artículo 8, fracción III de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, que preveía que era impedimento para ser elector el estar sujeto a proceso penal por delito que mereciera pena privativa de la libertad desde que se dicte el auto de formal prisión, resultaba armónico y sistemático a lo dispuesto en diversos preceptos constitucionales y convencionales mediante una interpretación conforme, siempre que se validara que tal impedimento no incluye a los sujetos que se encuentran en libertad material<sup>11</sup>. En este precedente se hizo un extenso estudio sobre los contenidos constitucionales y convencionales relativos a la presunción de inocencia y las limitaciones al derecho a ser votado durante un proceso criminal.
58. Este criterio se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas<sup>12</sup>, fallada el veinticuatro de noviembre de dos mil quince, en la cual se validó el artículo 13, fracción I del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla que indicaba como impedimento para votar el estar sujeto a un proceso criminal que ameritara pena corporal desde el dictado tanto del auto de formal prisión o del de vinculación a proceso, según correspondiera.
59. Por último, citando el precedente anterior, en la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas, fallada el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, este Tribunal Pleno reconoció la constitucionalidad del artículo 9, párrafo primero, inciso a), del Código Electoral del Estado de Coahuila que dispone que un impedimento para ser elector era estar sujeto a proceso penal sancionado con pena privativa de la libertad, el cual surtiría sus efectos a partir de que se dicte el auto de vinculación a proceso; ello, nuevamente bajo la premisa de que se interpretara de conformidad con la Constitución y sobre la base de que sólo opera cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, pues ello implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Criterio que se reflejó en la tesis P./J. 33/2011, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 6, de rubro y texto. **DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.** El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo".

<sup>11</sup> Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales considerando que existen supuestos adicionales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto de la propuesta del considerando sexto, tema a), consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, al tenor de la interpretación conforme consistente en que la restricción respectiva sólo opera cuando el inculcado está privado de la libertad. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas (por la validez lisa y llana de la norma), Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Silva Meza votaron en contra.

<sup>12</sup> Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo primero, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 13, fracciones I y IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

<sup>13</sup> Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Suspensión de derechos político-electorales por estar privado de la libertad", consistente en reconocer la validez del artículo 9, párrafo 1, inciso a), del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, al tenor de la interpretación conforme propuesta. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

60. Así las cosas, siguiendo nuestra línea jurisprudencial y tal como se adelantó, se reconoce la validez del precepto reclamado a la luz de una interpretación conforme que radica en que debe entenderse que el aludido impedimento para ejercer el voto sólo surge cuando la persona se encuentre efectivamente privado de su libertad como consecuencia del auto de vinculación a proceso.
61. A mayor abundamiento, el texto de la norma reclamada se encuentra inserto en un capítulo de la ley electoral destinado a regular los derechos de los ciudadanos. Como se deriva de su transcripción, el artículo 12 se divide en dos numerales: el primero referido a los requisitos para el ejercicio del voto activo y el segundo a los impedimentos para ejercerlo; dentro de este segundo numeral se encuentran diferentes supuestos como estar privado de la libertad (fracción I), ser prófugo de la justicia desde el dictado de la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal (fracción II), haber sido declarado como incapaz (fracción III), encontrarse suspendido o condenado a la pérdida de los derechos políticos-electorales por sentencia ejecutoriada (fracción V) y estar sujeto a una pena corporal desde el dictado del auto de sujeción a proceso (fracción IV). Este último es el cuestionado por el partido político.
62. Sobre el mismo, esta Suprema Corte advierte dos interpretaciones posibles. Una, que el impedimento para votar a raíz de un auto de vinculación a proceso opera de manera indistinta a la imposición o no de medidas cautelares que tenga como consecuencia la privación de la libertad del procesado de manera prolongada, pues en la fracción I de ese numeral 2 es donde se indica como un impedimento general para ejercer el derecho el estar privado de la libertad. La segunda interpretación radica en que, en complemento a lo dispuesto en la fracción I del numeral 2, toda vez que la emisión de un auto de vinculación a proceso no involucra necesariamente la privación de la libertad del respectivo procesado, sólo tiene sentido reconocerse como un impedimento al ejercicio del voto cuando exista realmente un obstáculo material que evite a la persona procesada poder acudir a votar, como es estar efectivamente privado de su libertad.
63. Ello, pues si bien el supuesto previsto en la aludida fracción I del numeral 12 puede incluir lógicamente cuando una persona está privada de su libertad como consecuencia del dictado de un auto de vinculación a proceso, ahí no se agota su contenido al poder incluir otros casos por los cuales una persona puede perder su libertad; por ejemplo, como medida cautelar dictada con motivo de un auto de formal prisión que derive todavía del régimen procesal constitucional anterior. Para esta Corte, no hay un inconveniente u obstáculo competencial para que el legislador secundario reconozca de manera expresa una de las condiciones que puede dar lugar a la privación de la libertad, como es el dictado de un auto de vinculación a proceso que amerite la toma de la medida cautelar más gravosa. El supuesto de la fracción I sigue teniendo aplicabilidad para otros casos, lo cual hace viable la segunda interpretación advertida al no afectarse el principio de legalidad o certeza.
64. En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que el correcto entendimiento de la norma reclamada debe ser la segunda opción interpretativa, la cual supera un examen estricto de constitucionalidad al ser meramente un reflejo del límite establecido por el Poder Constituyente al ejercicio de los derechos en la fracción II del artículo 38 de la Constitución General, cuyas finalidades y alcances ya han sido abordados en los precedentes descritos en los párrafos previos, a los que nos remitimos.
65. En suma, se reconoce la **validez de la fracción IV del numeral 2 del artículo 12 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca** a partir de una **interpretación conforme con la Constitución**, la cual involucra que el correcto alcance de dicha norma cuestionada es que aplica únicamente cuando la persona que fue sometida a la vinculación a proceso está efectivamente privada de su libertad.

**IX. CONDICIONAMIENTO A LOS DIPUTADOS O INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS QUE OBTUVIERON EL CARGO COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES A REELEJIRSE MEDIANTE UN PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO SE AFILIE A ÉSTE ANTES DE LA MITAD DE SU MANDATO.**

66. En su segundo concepto de invalidez, MORENA sostiene que los artículos 17, numeral 1, fracción I, y 20, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca transgreden los artículos 1º, 9º, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 35, fracciones II y III, 41, Base I, párrafos segundo y tercero, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución General, en relación con los numerales 1, 2, 16.1, 23.1, inciso b), y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El texto de las normas reclamadas es el que sigue (se transcriben la totalidad de los artículos y se resaltan en negritas las partes impugnadas):

**Artículo 17**

1.- La reelección de diputados de mayoría relativa o representación proporcional se sujetará a las siguientes reglas:

I.- Un diputado propietario que haya obtenido el triunfo registrado como candidato independiente podrá ser postulado a la reelección a través de la misma figura, ajustándose a lo previsto en la presente Ley, o bien, por un partido político **siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo con lo establecido en sus estatutos**; y

II.- Los diputados propietarios que hayan obtenido el triunfo como candidatos de un partido político, coalición o candidatura común, sólo podrán reelegirse como candidatos postulados por el mismo partido, o alguno de los integrantes de esa coalición o candidatura común, y podrán llevar a un suplente distinto, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato, en cuyo caso podrán ser postulados por otro partido político o coalición. También podrán ser reelectos como candidatos independientes, si pierden o renuncian a su militancia antes de la mitad de su mandato y conserve dicho carácter.

2.- Ninguno de los diputados mencionados en el párrafo anterior, cuando hayan tenido el carácter de propietarios durante un periodo consecutivo anterior, podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes, pero éstos sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, si en su última elección tuvieron el cargo de suplentes.

3.- La reelección de los diputados al Congreso, podrá ser hasta por un periodo consecutivo según lo dispuesto en el artículo 32 de la Constitución Local.

#### **Artículo 20**

1.- Los integrantes de los ayuntamientos que se eligen por el régimen de partidos políticos y candidatos independientes podrán ser reelectos como concejales hasta por un periodo adicional inmediato, según lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Local. La reelección es un derecho inherente a la persona sin importar el cargo asumido en el Ayuntamiento.

2.- La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición o candidatura común que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato, en cuyo caso, podrán ser postulados por otro partido político, coalición, candidatura común o candidatura independiente.

3.- Un integrante del ayuntamiento que haya obtenido el triunfo registrado como candidato independiente podrá ser postulado a la reelección por un partido político, **siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo con lo establecido por sus estatutos.**

4.- La reelección de concejales de ayuntamientos solo aplica para el ayuntamiento del municipio en el cual estén fungiendo y no para algún otro. Y deberán presentar licencia al cargo de concejales los integrantes de la comisión de hacienda en caso de aspirar a reelegirse.

67. A juicio del partido político, al imponerse la condición de que cuando los diputados y miembros de los ayuntamientos electos mediante una candidatura independiente desean reelegirse a través de un partido político, tienen la obligación ineludible de afiliarse a dicha asociación política antes de la mitad de su mandato, se ocasiona una violación a los derechos a ser votado, de asociación y afiliación libre e individual a los partidos políticos, en clara desatención a los principios de certeza, legalidad, objetividad electorales y a las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.
68. Primero, porque dicha limitación, aunque es una reglamentación del derecho a ser votado mediante la figura de candidatura independiente y del derecho de registro a los candidatos, lo cierto es que hace nugatorio tales derechos ya que la posibilidad de ser candidato independiente o candidato por un partido político es un aspecto indisponible para el legislador secundario; segundo, porque impone una carga excesiva al ordenar la afiliación a un partido político a más de un año de la jornada electoral, cuando el artículo 35, fracciones II y III, constitucional dispone que los ciudadanos podrán formar partidos y afiliarse libre, voluntaria e individualmente a los mismos; tercero, porque se interviene indebidamente en los asuntos internos de los partidos políticos, en su auto organización y auto determinación, al exigir que los candidatos independientes se afilien a los partidos políticos durante la primera mitad de su mandato, lo que conlleva una prohibición implícita para que los partidos políticos puedan postular a tales candidatos independientes como "candidatos externos" y, cuarto, porque con ello se viola el principio de no retroactividad de la ley en tanto se hace nugatoria la facultad con la que ya contaban los partidos políticos en sus estatutos para postular candidatos tanto afiliados como no externos.
69. Este Tribunal Pleno considera como **fundada** una de estas razones de invalidez, lo cual es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de las porciones cuestionadas. En suma, a pesar de que el Estado de Oaxaca cuenta con la facultad para establecer las calidades y los requisitos que debe de cumplir una persona para poder ser reelegido en el cargo de diputado o miembro de un ayuntamiento cuando transita de la candidatura independiente al sistema de partidos, se estima que el deber de afiliación a un partido político como condición ineludible para optar por tal reelección incide de manera desproporcionada en el derecho a ser votado de los ciudadanos.

70. Para poder abundar sobre esta conclusión, en principio, es necesario destacarse que es criterio reiterado de esta Suprema Corte que los derechos a ser votado y de asociación política gozan de un amplio reconocimiento constitucional. Como ha sido reiterado en múltiples ocasiones por este Tribunal Pleno, los artículos 35, fracciones I y II, de la Constitución General y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros convencionales, prevén que los ciudadanos tienen el derecho fundamental a ser votados para todos los cargos de elección popular, con el consecuente derecho de solicitar ante la autoridad electoral el registro como candidato tanto de manera independiente como a través del sistema de partidos políticos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación; asimismo, se establece que todo ciudadano puede asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
71. Aspectos que se reiteran, de manera directa o indirectamente, en los artículos 115, fracción II, y 116, fracciones II y IV, incisos k) y p), de la propia Constitución Federal, en los que se dice que serán elegidos democráticamente los miembros de las legislaturas locales y de los ayuntamientos, mismos que podrán ser reelegidos en sus cargos con ciertas condicionantes que deberán estar establecidas en ley de conformidad con el texto constitucional y las leyes generales.
72. Lo relevante de estas normas con rango constitucional es que establecen tres aspectos vitales para examinar la regularidad constitucional de las normas impugnadas en la presente instancia: a) se reconoce el derecho a ser votado, siempre y cuando se cumplan las “calidades que establezca la ley”; b) tras la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, en el ordenamiento mexicano se reconoció expresamente la posibilidad de ser votado no sólo a través del sistema de partidos, sino también mediante la figura de candidatura independiente, y c) se reconoce el principio de reelección en el ámbito legislativo y municipal.
73. Sobre el primer aspecto, este Tribunal Pleno ha reiterado que todo ciudadano mexicano cuenta con el derecho humano a ser votado, el cual puede ser reglamentado en ley a partir de las “calidades” necesarias para ocupar el cargo. En la controversia constitucional 38/2003 y en las acciones de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas y 36/2011, entre otros precedentes, se señaló que corresponde al Poder Legislativo regular el derecho a ser votado en cargos públicos, fijando las “calidades” en cuestión como requisitos de elegibilidad de los cargos públicos que se elijan mediante elecciones; sin embargo, se argumentó que tal aspecto no le es completamente disponible al legislador secundario: a) porque existen requisitos constitucionales que deben ser acatados por las entidades federativas (tales como ciertos requisitos tazados de elegibilidad) y b) porque el concepto “calidades” se refiere a las cuestiones inherentes a la persona que va a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular, o bien, el empleo o comisión que se le asigne.
74. El citado artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos también reconoce explícitamente que el derecho a votar y ser votado puede ser reglamentado en ley, pero se afirma que tal reglamentación se podrá hacer exclusivamente por “razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. En el *Caso Castañeda Gutman vs. México*, vinculante para este Tribunal Pleno, la Corte Interamericana de Derechos Humanos abundó sobre el significado y alcance de este precepto convencional y manifestó que el derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello<sup>14</sup>.
75. Por ello, se aceptó que los Estados pueden modular el ejercicio y las oportunidades del derecho a ser votado y tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, por lo que las razones descritas en el referido artículo 23.2 convencional debían interpretarse armónicamente con el resto de la Convención. Es decir, se dijo que era inviable aplicar al sistema electoral de los Estados solamente las limitaciones enumeradas en ese párrafo 2 del artículo 23, ya que la Convención se limita a establecer “determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos”<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> *Caso Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 148.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párr. 169.

76. Sin embargo, se destacó reiteradamente que la normatividad que intente reglamentar el derecho a ser votado sólo puede ser válida si cumple *“con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa”*<sup>16</sup>.
77. Por su parte, por lo que hace a la vertiente del derecho a ser votado a través de la figura de candidatura independiente, en las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas; 49/2014; 56/2014 y sus acumuladas; 65/2014 y su acumulada; 50/2015 y sus acumuladas; 88/2015 y sus acumuladas, y 106/2015, entre otros precedentes, esta Suprema Corte analizó las respectivas normas reclamadas tomando como punto de partida que las candidaturas independientes deben interpretarse como un instrumento normativo para avanzar un gobierno democrático, en el cual el poder público no sólo se encuentra disponible para algunos segmentos mayoritarios representados por la estructura partidaria, sino también para permitir la deliberación democrática entre sectores de la población que de otra forma no podrían hacer valer su voz en el proceso electoral y que encuentran su visión política en un candidato independiente.
78. A partir de tal premisa, se dijo que los Estados de la República, en atención a texto constitucional expreso, tienen libertad configurativa para regular “los requisitos, condiciones y términos” para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular. No obstante, se aclaró que dicha libertad configurativa, como cualquier otra, se encuentra acotada al respeto a otros contenidos de rango constitucional, por lo que cualquier reglamentación estatal del derecho a ser votado en su modalidad de candidaturas independientes debía ser razonable y proporcional.
79. Así, por ejemplo, si se regulan en ley impedimentos o prohibiciones impuestas sobre una categoría de ciudadanos para solicitar su registro como candidatos independientes, en razón de su filiación partidista previa, tal regulación incide directamente en la posibilidad de una persona de ser nuevamente elegido en el cargo, por lo que debe someterse a un escrutinio estricto de constitucionalidad que implica que sólo será válida si sirve a un fin imperioso constitucionalmente previsto, al que se instrumentalizan estrechamente sin existir un medio alternativo menos gravoso.
80. Por último, en relación al principio de reelección, su regulación constitucional se encuentra en los citados artículos 115, fracción I, y 116, fracciones II, de la Constitución General. En el primer artículo se dispone que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular integrado por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que la ley determine, y que las entidades federativas tienen la obligación de integrar a sus constituciones locales el principio de reelección para el mismo cargo con ciertas condicionantes: que la elección por un periodo adicional se dará siempre y cuando los mandatos de los municipios no excedan de tres años y que, en caso de que el respectivo miembro del ayuntamiento pretendiera reelegirse a partir de un partido u otros partidos diferentes al que lo postularon para su primer periodo, tendría que haber renunciado a los mismos o perdido su militancia antes de la mitad del respectivo mandato.

<sup>16</sup> *Ibidem*, párr. 149. En dicha sentencia, se delineó a su vez los pasos y requisitos para que las restricciones al derecho a ser votado puedan superar un examen de convencionalidad: “176. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.

[...]

180. El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas en el artículo 32).

181. A diferencia de otros derechos que establecen específicamente en su articulado las finalidades legítimas que podrían justificar las restricciones a un derecho, el artículo 23 de la Convención no establece explícitamente las causas legítimas o las finalidades permitidas por las cuales la ley puede regular los derechos políticos. En efecto, dicho artículo se limita a establecer ciertos aspectos o razones (capacidad civil o mental, edad, entre otros) con base en los cuales los derechos políticos pueden ser regulados en relación con los titulares de ellos pero no determina de manera explícita las finalidades, ni las restricciones específicas que necesariamente habrá que imponer al diseñar un sistema electoral, tales como requisitos de residencia, distritos electorales y otros. Sin embargo, las finalidades legítimas que las restricciones deben perseguir se derivan de las obligaciones que se desprenden del artículo 23.1 de la Convención, a las que se ha hecho referencia anteriormente.

[...]

184. No obstante, el hecho de que una medida persiga un fin permitido por la Convención no implica que la misma sea necesaria y proporcional, lo que se examinará a continuación.

185. En el sistema interamericano existe un tercer requisito que debe cumplirse para considerar la restricción de un derecho compatible con la Convención Americana. La Corte Interamericana ha sostenido que para que una restricción sea permitida a la luz de la Convención debe ser necesaria para una sociedad democrática. Este requisito, que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), ha sido incorporado como pauta de interpretación por el Tribunal y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos de la Convención, incluidos los derechos políticos.

186. Con el fin de evaluar si la medida restrictiva bajo examen cumple con este último requisito la Corte debe valorar si la misma: a) satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo”.

81. En el segundo artículo referido se establece que el poder público en los Estados de la República se dividirá en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mandatándose que para el caso de los miembros de las legislaturas, deberá preverse en las constituciones locales su elección consecutiva hasta por cuatro periodos consecutivos; ello con la limitación de que la ulterior o ulteriores postulaciones para un nuevo periodo sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición previamente postulante, salvo que se haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad del respectivo mandato.
82. Sobre tales lineamientos constitucionales, entre otros precedentes, en las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas; 126/2015 y su acumulada, y 76/2016 y sus acumuladas, falladas el veinticuatro de noviembre de dos mil quince y el ocho de febrero y veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, esta Suprema Corte ha sostenido que las entidades federativas tienen la obligación de introducir en sus ordenamientos constitucionales la elección consecutiva de los legisladores y de los miembros de sus ayuntamientos a través de las candidaturas independientes y del sistema de partidos.
83. Empero, como tantas otras veces se ha mencionado, tal libertad configurativa a los Estados para regular dicha modalidad del derecho a ser votado debe ejercerse cumpliendo con criterios de idoneidad y proporcionalidad y acatando únicamente ciertas condicionantes constitucionales: que la elección consecutiva de los diputados sea hasta por cuatro periodos y la de los municipales únicamente por un periodo adicional (siempre y cuando el mandato de los municipios no exceda de tres años) y que si tales funcionarios fueron electos en el cargo a través del sistema de partidos, la postulación podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
84. Ahora bien, aplicando todo lo referido en párrafos previos al caso que nos ocupa, lo primero que debe subrayarse es que, a diferencia de las reglas de reelección para las personas que accedieron al cargo mediante un partido político (caso en el que la Constitución Federal establece un lineamiento expreso para su nueva postulación –renuncia de la militancia partidista–), para las personas que accedieron al cargo como candidato independiente no existe lineamiento o condicionante constitucional alguna en torno a la forma o el mecanismo que deben cumplir para reelegirse en el cargo.
85. Es decir, no hay una limitación constitucional para la forma en que deben postularse los diputados o municipales que pretenden reelegirse y que fueron electos como candidatos independientes, por lo que el Congreso del Estado está en aptitud de reglamentar tal cuestión en uso de su libertad configurativa. Lo que procede entonces, como en cualquier otra medida legislativa que incide en un derecho humano, es someter dicha regulación a un juicio de razonabilidad constitucional.
86. Sobre este aspecto, cabe resaltar que esta Suprema Corte en la citada **acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas** declaró constitucional los artículos 12, párrafos 3, inciso b) y 14, párrafo 4, incisos b), del Código Electoral para el Estado de Coahuila, en los que se preveían que los diputados o miembros de los ayuntamientos que hubieren “*sido electos como candidatos independientes solo podrán postularse para la reelección con la misma calidad con la que fueron electos*”. Para la mayoría del Tribunal Pleno<sup>17</sup>, ese deber impuesto a los candidatos independientes para reelegirse por la misma figura de participación política estaba en el ámbito de la libertad configurativa de tal entidad federativa; por lo que, aplicando un juicio de razonabilidad, se estimaba que no resultaba irrazonable ni carente de proporcionalidad al poderse desprender implícitamente una permisión constitucional en ese sentido.
87. Lo importante de tal precedente para el presente caso es en dos vertientes: la primera, que es una reiteración del criterio de que los Estados pueden regular los requisitos de elegibilidad de los candidatos independientes en la hipótesis de reelección; la segunda, siendo la más importante, que aunque las entidades cuenten con esa libertad configurativa al reglamentar el principio de reelección, tal regulación debe sujetarse a un juicio de razonabilidad.
88. En ese sentido, toda vez que el estado de Oaxaca decidió que los diputados y miembros de los ayuntamientos que pretenden reelegirse pueden hacerlo a través del sistema de partidos y no sólo por vía de la candidatura independiente, lo cual difiere del supuesto elegido en uso de su libertad configurativa por el Estado de Coahuila, este Tribunal Pleno debe analizar tal decisión legislativa efectuada por Oaxaca en sus propios méritos y someterla a un juicio de razonabilidad. La decisión misma de ampliar los supuestos de elección de los funcionarios electos mediante candidatura independiente no se encuentra vedado constitucionalmente.

<sup>17</sup> Tal mayoría es de siete votos y se integra por los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales (respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “Condiciones adicionales para la reelección”, consistente en reconocer la validez de los artículos 12, párrafo 3, inciso b), y 14, párrafo 4, inciso b), del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza). No obstante, para la minoría del Tribunal Pleno, a pesar de la existencia de libertad configurativa de los Estados en el tema, no era razonable ni proporcional exigir de manera forzosa a los candidatos independientes a reelegirse mediante la misma figura de participación política. Tal minoría se integra por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek, quienes votaron en contra de la constitucionalidad de los referidos preceptos. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

89. Dicho lo anterior, aplicando el juicio de razonabilidad, se estima que las normas reclamadas cuentan con una finalidad constitucionalmente imperiosa, que es dotar de los elementos informativos y tiempo suficiente a la ciudadanía para que valoren la nueva postura política del respectivo funcionario que se pretende reelegir.
90. En otras palabras, como se ha dicho en los otros precedentes citados, el objetivo de una candidatura independiente es permitir un nuevo cauce de participación política y comportarse como una figura de participación de los ciudadanos que pretende la no influencia de los institutos políticos en aquellos ciudadanos que decidan competir por un cargo de elección popular por la vía independiente. La peculiaridad que tiene la norma reclamada es que, sin traicionar dicha convicción (pues permite hacerlo por la misma figura de candidatura independiente) pero con ánimos de ampliar el goce del derecho a ser votado de los funcionarios que accedieron a un cargo público mediante un tipo de candidatura, mandata que cuando ese funcionario electo opte por participar en su reelección mediante un partido político, será necesario hacerlo con el tiempo suficiente para dar cuenta a la ciudadanía de que ya no se trata de un candidato ajeno a la filosofía partidaria. Se insiste, la finalidad constitucionalmente imperiosa es que si se va a acceder al sistema de partidos, se haga con el tiempo necesario para que la persona valore tal situación.
91. No obstante, se considera que la medida legislativa impuesta por el Congreso del Estado de Oaxaca para hacer efectiva dicha finalidad no es razonable ni proporcional en sentido estricto. Como se puede observar, las normas obligan a los diputados y miembros de los ayuntamientos que se pretenden reelegir a afiliarse a la asociación política que vaya a postularlos con cierto tiempo de anticipación. En ese tenor, los obliga a ejercer un derecho humano previsto en la Constitución (derecho de asociación) como precondition para poder acceder al goce de otro derecho humano, lo cual no puede permitirse a través de una mera legislación secundaria. Por su parte, se incurre en una indebida intromisión en la auto-organización de los partidos políticos al obligarlos a afiliarse a su candidato y, consecuentemente, imposibilita proponer como su respectivo candidato a una persona que no se encuentra afiliada al mismo (algunos partidos nombran a esas personas como "candidatos externos").
92. A mayor abundamiento, las normas reclamadas son claras al prever las obligaciones a los diputados o integrantes de los ayuntamientos que pretendan reelegirse por el sistema de partidos cuando fueron electos mediante una candidatura independiente: primero, deben **afiliarse** al partido político y, segundo, tienen que hacer antes de la mitad de su mandato como diputado o miembro de un ayuntamiento.
93. La palabra afiliarse involucra formar parte de una persona jurídica, que en este caso se trata de un partido político. El artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal señala como derecho de todo ciudadano "*asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país*". La Ley General de Partidos Políticos, en su artículo 2, salvaguarda este mandato constitucional y prevé como derecho político-electoral de los ciudadanos mexicanos, con relación a los partidos políticos, afiliarse libre e individualmente a los mismos; destacándose en el artículo 4 de esa ley general que para los efectos de esa legislación se entiende por: "**a) Afiliado o Militante:** *El ciudadano que, en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político en los términos que para esos efectos disponga el partido en su normatividad interna, independientemente de su denominación, actividad y grado de participación*". Derecho político-electoral que se reitera en la propia Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca que afirma, en su artículo 13, que son derechos de los ciudadanos oaxaqueños "*constituir partidos políticos locales y afiliarse a ellos de manera libre, individual, voluntaria y pacífica, conforme a las prevenciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos*".
94. La pregunta que este Tribunal Pleno debe contestar es si es posible condicionar a una persona el goce de su derecho a ser votado para el mismo cargo obligándolo a ejercer su derecho de asociación política. La respuesta es negativa. La decisión de formar parte de un partido político debe ser libre y voluntaria, como parte nuclear del derecho de asociación política.
95. A diferencia del caso de los funcionarios públicos que pretenden reelegirse como diputados o miembros de un ayuntamiento que fueron electos a través del sistema de partidos, en donde la propia Constitución Federal implementó una condicionante para que esas personas participaran de manera independiente o por otros partidos políticos; es decir, condicionó el goce de un derecho humano (el de ser votado) a la renuncia a otro derecho humano (el de asociación), el texto constitucional no previó dicha condicionante para tales funcionarios públicos elegidos por una candidatura independiente.
96. Por ello, el legislador secundario, aunque puede incidir en el goce de un derecho humano, no puede hacerlo indiscriminadamente. En el caso, si su deseo era que los diputados o municipales que fueron elegidos mediante una candidatura independiente informaran o dieran a conocer a la ciudadanía que ya no lo harían mediante tal cauce democrático sino mediante el sistema de partidos, no debió condicionarlo a la necesaria afiliación al partido político (sin que se pueda interpretar afiliación de otra manera, pues la propia Ley General dice que se trata de una persona que se registra como militante de un partido político conforme a los estatutos del mismo).

97. Con tal obligación ineludible, no sólo se afecta a los respectivos funcionarios públicos que tienen el derecho constitucional a reelegirse en el cargo, sino se incide de manera desproporcionada a los propios partidos políticos. Son ellos los que pueden pactar en sus estatutos internos los requisitos necesarios para postular a su respectivo candidato, sin que la Constitución Federal o la Ley General en la materia exija que se trate forzosamente de un afiliado o militante. Puede tratarse de un simpatizante o, como algunos partidos lo nombran, un “candidato externo” a su militancia. El legislador secundario tenía, entonces, otras opciones que afectaban en menor medida los derechos a ser votado y de asociación, si su intención era abrir la reelección de un diputado o munícipe electo como candidato independiente al cauce del sistema de partidos políticos.
98. En consecuencia, debe declararse la invalidez de la porción normativa que dice “*siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo con lo establecido por sus estatutos*” del artículo 17, numeral 1, fracción I, y de la porción normativa que dice “*siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo con lo establecido por sus estatutos*” del artículo 20, numeral 3, ambos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Las normas resultantes quedarán de la siguiente manera:

**Artículo 17**

1.- La reelección de diputados de mayoría relativa o representación proporcional se sujetará a las siguientes reglas:

I.- Un diputado propietario que haya obtenido el triunfo registrado como candidato independiente podrá ser postulado a la reelección a través de la misma figura, ajustándose a lo previsto en la presente Ley, o bien, por un partido político; y

[...].

**Artículo 20**

[...]

3.- Un integrante del ayuntamiento que haya obtenido el triunfo registrado como candidato independiente podrá ser postulado a la reelección por un partido político.

[...].

99. Con esta declaratoria de invalidez no se genera un vacío normativo. De acuerdo a las normas aplicables de la propia Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, lo que sucederá es que un diputado o integrante de un ayuntamiento que fue elegido mediante una candidatura independiente y que pretenda reelegirse deberá cumplir los requisitos y tiempos necesarios para poder ser postulado por un partido político. En ese contexto, en última instancia, cuando se haga el registro correspondiente de la candidatura por parte del partido político, lo cual ocurrirá del primero al cinco de abril del año de la elección en términos del artículo 185, numeral 1, inciso b), de la ley electoral local<sup>18</sup>, la ciudadanía ya tendrá certeza que ese diputado o munícipe participará a través de una asociación política y no por el cauce de una candidatura independiente. Aunque es un tiempo menor al exigido por las normas reclamadas, es un tiempo razonable para que las personas valoren previo a la elección si desean o no apoyar a tal diputado o miembro del ayuntamiento en su deseo de reelegirse en el cargo.
100. Adicionalmente, aunque no se diga así en el numeral 3 del artículo 20 impugnado (lo que sí se establece en la diversa fracción I del numeral 1 del artículo 17 reclamado), el respectivo diputado o integrante del ayuntamiento puede reelegirse por la misma figura de candidatura independiente.

**X. PERMISIÓN DE QUE LOS DIPUTADOS, SÍNDICOS Y REGIDORES NO SE SEPAREN DEL CARGO PARA SER CANDIDATOS A DIPUTADOS, GOBERNADOR Y CONCEJALES, INCLUYENDO EL SUPUESTO DE REELECCIÓN.**

101. En su tercer concepto de invalidez, Morena impugna el artículo 21, numeral 1, fracción II de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 21**

1. Además de los requisitos que señala la Constitución Local, los candidatos a diputados, Gobernador e integrante de los ayuntamientos deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I. Estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía;

<sup>18</sup> Artículo 185

1.- Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

a) Los candidatos a Gobernador del Estado del 01 al 15 de marzo serán registrados ante el Consejo General del Instituto Estatal; □

b) Los candidatos a diputados para el Congreso Local e integrantes de Ayuntamientos por el sistema de partidos políticos, serán registrados en el periodo del 01 al 15 de abril, por los siguientes órganos:

I.- Para candidatos a diputados locales por el principio de mayoría relativa, ante los consejos distritales electorales respectivos; □

II.- Para candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, ante el Consejo General del Instituto Estatal; y □

III.- Para candidatos a concejales municipales de los ayuntamientos electos por el sistema de partidos políticos, ante los consejos municipales electorales respectivos. □

[...].

**II. No ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Secretaria o Secretario General de Gobierno, secretaria o secretario de los diferentes ramos de la Administración Pública Estatal, Subsecretarías o Subsecretarios de Gobierno, la o el Fiscal General del estado de Oaxaca, así como los Fiscales Especiales, las o los Presidentes Municipales, militares en servicio activo y cualquier otro servidor público de la Federación, del Estado o de los municipios con facultades ejecutivas, a menos que se separen de sus cargos con noventa días de anticipación a la fecha de su elección. Los diputados, síndicos, y regidores no requerirán separarse de sus cargos;**

III. No pertenecer al personal profesional de organismos electorales, federales o estatales, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de la elección de que se trate;

IV. No ser Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, así como Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto mencionado; Auditor y Sub Auditores de la Auditoría Superior del Estado; titulares del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; Defensor y Secretario Ejecutivo, de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, así como Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de cuentas, sino hasta después de transcurridos dos años de haberse separado de su cargo; y

V. Los Magistrados o Secretarios General o de Estudio y Cuenta del Tribunal, concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales se hayan pronunciado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, por un plazo equivalente a una cuarta parte del tiempo en que haya ejercido su función.

2. A ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral.

102. Como se observa, la norma impugnada establece los requisitos exigibles a quienes aspiren a ser candidato a diputados, gobernador o integrantes de los ayuntamientos. La parte impugnada por la accionante es la relativa al requisito de separación previa del cargo ocupado y el vicio de invalidez que hace valer lo enfoca en el trato discriminatorio que introduce el legislador, pues mientras que a todos los servidores públicos se les obliga a separarse del cargo con noventa días de anticipación a la fecha de elección, a los diputados, síndicos y regidores no se les impone dicha obligación.
103. Este Pleno dividirá el presente apartado en dos. En primer lugar, se analizará si existe el trato discriminatorio entre los diputados, síndicos y regidores, por una parte, y el resto de servidores públicos, esto es la porción normativa que establece: **“Los diputados, síndicos, y regidores no requerirán separarse de sus cargos”**. Este Pleno considera que no existe siempre y cuando se interprete de manera conforme.
104. Posteriormente, en suplencia de la queja, este Pleno procederá a evaluar la validez de la porción normativa que establece: **“las o los Presidentes Municipales [...] a menos que se separen de sus cargos con noventa días de anticipación a la fecha de su elección”**, lo cual constituye un tópico diverso, pues aquí se evalúa si es válido que no exceptúe a los presidentes municipales de la obligación de separación en los mismo términos que los síndicos y regidores, considerando que la excepción misma es válida. Luego de concluir que no existe una razón justificante para ello, este Pleno impone una interpretación conforme de dicha porción, para efectos de entender incluido dentro de esa excepción a los presidentes municipales, siempre y cuando pretendan reelegirse y entender, por tanto, que la porción normativa que los obliga a separarse sólo es aplicable cuando no pretendan la reelección, sino busquen competir por el cargo de diputado o gobernador.

**X.A Trato discriminatorio entre los síndicos, regidores, diputados y el resto de los servidores públicos.**

105. La fracción II del numeral 1 del precepto combatido establece una regla general y una excepción. La regla general consiste en la exigencia de separación del cargo con noventa días de anticipación a la fecha de su elección, la cual es aplicable a quienes en ese momento se desempeñen como magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Secretaria o Secretario General de Gobierno, secretaria o secretario de los diferentes ramos de la Administración Pública Estatal, Subsecretarías o Subsecretarios de Gobierno, la o el Fiscal General del estado de Oaxaca, así como los Fiscales Especiales, las o los Presidentes Municipales, militares en servicio activo y cualquier otro servidor público de la Federación, del Estado o de los municipios con facultades ejecutivas. La excepción a esta regla se prevé de la siguiente manera: “[l]os diputados, síndicos y regidores no requerirán separarse de sus cargos”.

106. En la presente acción de inconstitucionalidad, Morena impugna la referida excepción en su tercer concepto de invalidez, al señalar que es contraria a los principios de igualdad y no discriminación, equidad y autenticidad electorales, certeza, legalidad y objetividad electorales, y a las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.
107. Según el partido accionante la norma aplica aun en el caso de reelección, por lo que los diputados, síndicos y regidores no tendrían que separarse y es inconstitucional porque introduce un trato inequitativo, ya que el resto de los servidores públicos sí deben separarse de sus cargos con antelación (90 días antes). En su opinión, existe una incompatibilidad de tiempo y contenido normativo, entre las actividades oficiales que dichos servidores públicos realizan como representantes populares y las que pretenden realizar para contender en las elecciones.
108. La accionante alega que la concesión de este privilegio para unos cuantos candidatos no se justifica frente a su negación a los otros, al no existir justificación objetiva. La inequidad se demuestra además porque los candidatos que no deben separarse de sus cargos, en oposición al resto, pueden seguir gozando de recursos públicos y proyección pública para obtener una ventaja en la competencia electoral.
109. De los artículos 41 y 134 constitucionales, el accionante desprende el principio de equidad en las elecciones, según el cual éstas deben ser limpias, justas y exentas de ventajas indebidas para unos contendientes y de desventajas para otros actores, así como la prohibición para los servidores públicos de utilizar recursos públicos en su beneficio. Incluso, señala que por estas razones una regulación de este tipo es competencia del Congreso de la Unión. En su opinión, "no hay forma de garantizar los principios de imparcialidad en el manejo de los recursos que están bajo el control de los servidores públicos, sin afectar la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precisamente porque los mismos servidores públicos —responsables de garantizar tales principios— son quienes pueden tener interés directo en violentar la normativa electoral".
110. Pues bien, este Pleno considera que los argumentos de la accionante son infundados, no obstante, debe establecer una interpretación conforme de la porción normativa impugnada.
111. En reiterados precedentes esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el requisito de separación previa de las personas que aspiren a ser candidatos de elección popular para diputados, gobernados e integrantes de los ayuntamientos es un ámbito de amplia libertad configurativa para los estados, en términos de los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal.
112. Al resolverse recientemente la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016 el veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, este Pleno analizó la legislación electoral del estado de Coahuila y uno de los preceptos evaluados establecía una regulación que establecía que para ser candidato para gobernador, diputado o integrante de ayuntamiento no se debía ser titular de alguno de los cargos similares a los mencionados en el precepto que ahora nos ocupa, a menos que se separaran del mismo. Aunque a diferencia del presente asunto, en la norma de Coahuila se establecía que debía existir separación previa en todos los casos, lo relevante es que la norma introducía un trato diferenciado para cada categoría de cargos y este Pleno determinó que debía reconocerse su validez; no obstante, en dicho precedente se determinó que dicho requisito de separación debía interpretarse en el sentido de que no es exigible en el caso de integrantes de los ayuntamientos y diputados en el caso de reelección.<sup>19</sup>
113. En el referido precedente, se declaró la validez de la norma, al concluir que de la lectura de los artículos 115 y 116 constitucionales se advierte que no hay disposición alguna en la que se regule la temporalidad con la que los servidores públicos se deben separar de sus cargos para poder ser electos como Gobernador, Diputado o integrante del Ayuntamiento; sin embargo, se precisó que debía sujetarse al principio de razonabilidad.
114. En consecuencia, se determinó que *"la disposición normativa establecida por el Congreso local en el sentido de que los Secretario de la Administración Pública Estatal, Procurador General de Justicia del Estado, Magistrados del Poder Judicial, Presidente Municipal, Síndico o Regidor, Legislador federal o local, Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados deben separarse de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña en caso de que quieran ser Gobernador, Diputado o integrante del Ayuntamiento, entra dentro de la libertad configurativa con que cuentan las legislaturas locales."*

<sup>19</sup> Se trata del artículo 10 del Código Electoral para el Estado de Coahuila, que establece:

1. Son requisitos para ser Gobernador, diputado al Congreso del Estado o integrante de Ayuntamiento, además de los que señalan respectivamente los artículos 36 y 76 de la Constitución y el artículo 43 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser secretario ejecutivo, director ejecutivo o integrante del cuerpo del servicio profesional electoral del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser consejero del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No ser Secretario de la Administración Pública Estatal, Procurador General de Justicia del Estado, Magistrado del Poder Judicial, Presidente Municipal, Síndico o Regidor, Legislador federal o local, Consejero o integrante del órgano de dirección de los organismos públicos autónomos, titulares de los organismos descentralizados, salvo que se separen de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña que corresponda.

115. Sin embargo, lo relevante para el presente caso es la determinación posterior tomada por este Pleno, según la cual, aunque los estados gozan de amplia libertad configurativa, al regular sus reglas deben hacerlo razonablemente a la luz de la funcionalidad del sistema electoral: “[I]o anterior bajo el entendido de que esa regla de separarse de su encargo cuando menos quince días antes del inicio de la precampaña en caso de que quieran ser Gobernador, Diputado o integrante del Ayuntamiento **no aplica a aquellos candidatos que tienen intenciones de reelegirse en el cargo de Diputado o integrante del Ayuntamiento, pues exigirles su cumplimiento los obligaría a separarse de su encargo en un periodo muy corto a haber entrado en funciones, por lo que no podrían refrendar las razones por las que fueron electos en su primer momento ni cumplir con las expectativas generadas al ser electo por primera vez.**” (subrayado nuestro).
116. De manera muy reciente, este Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, en las cuales se evaluó la validez de la legislación electoral del estado de Morelos y sobre este tópico se determinó que debía reiterarse la existencia de una amplia libertad de configuración legislativa de los estados de conformidad con los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal.
117. No obstante, al estudiarse una porción normativa de la fracción III del artículo 26 de la Constitución de ese estado, que establecía que los Presidentes Municipales tenían que separarse del cargo para ser diputados, sin incluir a los síndicos y regidores, se concluyó que era inconstitucional al no observarse una razón que justificara dicho trato diferenciado, sin embargo, al no alcanzarse la votación requerida se desestimó por este Tribunal Pleno. No obstante, una mayoría de ministros insistieron en que la libertad configurativa del legislador debía controlarse a la luz del principio de razonabilidad.
118. Adicionalmente, debe considerarse que este Tribunal Pleno se ha pronunciado en diversos precedentes sobre la posibilidad de que los diputados de las entidades federativas sean reelegidos en su cargo de conformidad con la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce. El artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal es claro al prever que las constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados hasta por cuatro periodos consecutivos; así como que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
119. Conforme lo anterior, este Tribunal Pleno ha determinado que con motivo de la citada reforma las entidades federativas están obligadas a introducir en sus ordenamientos constitucionales la elección consecutiva de los diputados de sus legislaturas; sin embargo, gozan de libertad configurativa para establecer la regulación pormenorizada de esta posibilidad de reelección, estableciéndose únicamente dos limitantes: a) que la elección consecutiva sea hasta por cuatro periodos, entendiendo la locución “hasta” como un tope y, b) que la postulación del diputado que se pretenda reelegir podrá hacerse vía candidatura independiente, si fue electo mediante tal mecanismo de participación política (posibilidad que se desprende implícitamente del texto constitucional), o sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubiere postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
120. En este sentido, con excepción de estas dos limitaciones impuestas constitucionalmente, los estados de la república tienen libertad de configuración legislativa para regular el régimen de la elección consecutiva de los diputados, incluyendo los requisitos de separación o no del cargo, siempre y cuando las normas cumplan, como cualquier otra, con criterios de proporcionalidad y razonabilidad.
121. Sobre este punto, en la citada acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, este Pleno analizó la validez de una norma de la Constitución del Estado de Morelos que establecía una regla general similar a la hora analizada en el sentido de que los servidores públicos ahí mencionados debían separarse de su cargo previamente para ser candidatos, no obstante, los diputados podían optar o no por separarse.<sup>20</sup>
122. Al respecto, el Pleno concluyó que “[I]a regulación prevista en la fracción III del artículo 26 de la Constitución Local relativa a la permisión para que los diputados que pretenden reelegirse opten por separarse o no de su cargo, mientras que al resto de servidores públicos sí se les exige separarse de

<sup>20</sup> Se trata de la fracción III del artículo 26 la Constitución del Estado de Morelos, que establece:

“Artículo 26.- No pueden ser Diputados:

[...]

III.- Los Secretarios o Subsecretarios de Despacho, el Fiscal General del Estado de Morelos, los Fiscales y Fiscales Especializados, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, los Jueces de Primera Instancia, los Agentes del Ministerio Público, los administradores de rentas Estatales o Municipales, los Delegados o equivalentes de la Federación, los miembros del Ejército en servicio activo y los Jefes o Mandos Superiores de Policía de Seguridad Pública Estatal o Municipal y **los presidentes municipales**, así como quienes ocupen un cargo de dirección en los gobiernos federal, estatal y municipal o ejerzan bajo cualquier circunstancia las mismas funciones, los titulares de los organismos públicos autónomos, **salvo que se separen del cargo ciento ochenta días antes del día de la elección. Los Diputados que pretendan ser reelectos, podrán optar por no separarse de su cargo, en términos de la normativa aplicable;**

*sus cargos ciento ochenta días antes del día de la fecha de la elección, no se considera violatoria de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad ni de los principios de equidad, igualdad, certeza, legalidad y objetividad electorales, ya que el constituyente local, en el ejercicio de su libertad de configuración, decidió que esta permisión aplicaría, en igualdad de circunstancias, a todos aquellos diputados que en el ejercicio de su encargo, tengan la intención de reelegirse, dejando en ellos la decisión de separarse o no de su encargo. Además, se trata de una regla clara y cierta que se aplicará a todos los diputados que se encuentren en la misma hipótesis, esto es, que pretendan reelegirse.”*

123. En relación al argumento de inequidad, este Pleno resolvió que “[e]l argumento relativo al trato distinto entre los diputados que pretendan reelegirse y el resto de servidores públicos que sí se encuentran obligados a separarse de su cargo en la temporalidad indicada, también es infundado ya que claramente se trata de hipótesis distintas, pues en el primer caso la excepción se aplica únicamente para los diputados que pretendan una reelección, mientras que el resto de servidores públicos se encuentran en una condición distinta y la exigencia de separación de su cargo ciento ochenta días antes del día de la fecha de elección no resulta ni desproporcional ni inequitativa.”
124. Ahora bien, a partir de todo lo anterior, este Pleno concluye que debe declararse la validez del artículo 21, numeral 1, fracción II de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca porque al regular el requisito de separación de los cargos para efectos de inscribirse como candidatos a diputados, gobernador o concejales lo realiza en ejercicio de su libertad configurativa.
125. El argumento central de invalidez de MORENA es infundado, pues al ejercer su facultad de libertad configurativa, el legislador local no trastoca el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que la excepción de la que gozan los diputados, regidores y síndicos no genera el trato inequitativo denunciado, pues debe entenderse limitado para el caso de reelección, como se ha determinado en los precedentes narrados, en cuyo caso la posibilidad de no separación no representa una ventaja sino justamente la posibilidad de que los ciudadanos puedan efectivamente decidir si votan por la continuidad o por el cambio político. Lejos de representar una ventaja, la posibilidad de no separación permite al candidato que solicita la reelección presentarse ante la ciudadanía como la opción de la continuidad, lo cual correlativamente permite a los electores premiar o castigar electoralmente a ese candidato y a los demás candidatos presentar sus razones por las cuales consideran que la continuidad no debería ser objeto de las preferencias de las mayorías.
126. En otras palabras, conforme al artículo 21, numeral 1, fracción II de la Ley impugnada los diputados, síndicos y regidores no requerirán separarse de sus cargos **únicamente cuando pretendan ser candidatos para esos mismas posiciones en la modalidad de reelección** y no para otro supuesto, pues dicha excepción debe entenderse a la luz de la finalidad de la reelección que es precisamente poner a consideración del electorado la opción política de la continuidad de esos representantes populares.
127. Por tanto, si los diputados, síndicos y regidores buscan ser candidatos no para reelegirse, sino para buscar otra posición distinta, entonces, la excepción no aplica y deben entenderse incluidos en la regla general, en el sentido de que deben separarse de sus cargos con noventa días de anticipación a la fecha de su elección, pues en ese supuesto no están ofreciendo al electorado la opción política de la continuidad, sino una nueva opción política, por lo que deben contener en igualdad de circunstancias con el resto de candidatos y ciertamente no puede aceptarse que el legislador local haya buscado otorgar una ventaja injustificada a esos servidores públicos.
128. Bajo esta condición, la norma impugnada adquiere la razonabilidad necesaria para alcanzar reconocimiento de validez como una opción inserta en el ámbito de libre configuración de los estados conforme a los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal.
129. Igualmente resulta infundado el argumento de MORENA según el cual la norma impugnada genera una desventaja en perjuicio de los demás candidatos, ya que los síndicos, diputados y regidores que no deben separarse de su cargo —ahora interpretado para aplicarse exclusivamente al supuesto de reelección— podrán hacer uso de recursos públicos y de sus funciones para lograr ventajas ante el electorado, pues todo lo que permite la norma es la no separación del cargo. Por tanto, para este Pleno, debe entenderse que resultan aplicables la integridad de normas constitucionales y legales diseñadas para evitar el uso indebido de recursos o funciones.
130. Todo lo que permite la norma a los diputados, síndicos y regidores en caso que busquen la reelección es que no se separen en sus cargos para que se presenten a la ciudadanía como la opción de la continuidad. Dicha excepción no les permite utilizar recursos públicos, ni sus facultades para obtener beneficios ilícitos. Nada de lo resuelto en este apartado debe entenderse en ese sentido.

**X.B. Exclusión del Presidente Municipal del trato otorgado a los síndicos y regidores.**

131. No obstante, con fundamento en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de este juicio constitucional, esta Suprema Corte está obligada a suplir la deficiencia de la demanda,<sup>21</sup> y en ejercicio de esta obligación, se observa que la excepción de separación podría resultar irregular si se interpreta literalmente por excluir injustificadamente a los presidentes municipales, quienes se encuentran en la regla general de separación de noventa días, mientras que los síndicos y regidores no lo están.
132. Como se adelantó, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, se declaró la invalidez de un precepto legal similar al aquí analizado por obligar a los presidentes municipales separarse de su cargo con un plazo de anticipación mientras que dicha obligación no se exigía al resto de los integrantes del ayuntamiento. En dicho asunto se desarrollaron las siguientes razones:

Si bien partiendo de la base de que la regulación relativa a la temporalidad en la que se deberán separar del cargo los servidores públicos que pretendan acceder al cargo de diputados es una cuestión que se enmarca en el ámbito de la libre configuración legislativa de los constituyentes y legisladores locales, retomando las consideraciones que se sostuvieron en el tema 2 de esta sentencia en el que se invalidaron ciertas porciones normativas de las fracciones I y II del artículo 117 de la Constitución Local por considerar que las distinciones hechas entre miembros del ayuntamiento no eran razonables ni justificadas, este Tribunal Pleno considera que en el mismo tenor, la distinción contemplada en la norma impugnada que en este apartado se analiza también resulta irrazonable e injustificada pues no se entiende cuál fue la finalidad perseguida por el constituyente local para distinguir entre servidores públicos que pertenecen a un mismo ámbito de gobierno, el municipal.

En efecto, no se entiende porque únicamente se exige a los presidentes municipales que pretendan acceder al cargo de diputados que se separen de su cargo ciento ochenta días antes del día de la elección, mientras que al resto de los integrantes del ayuntamiento no se les exige dicho requisito. Tanto los presidentes municipales, como los síndicos y regidores forman parte del ayuntamiento y en conjunto gobiernan al municipio. De este modo, la distinción entre integrantes de un mismo órgano de gobierno genera una desigualdad entre los servidores públicos de dicho ámbito de gobierno que aspiren a acceder al cargo de diputado. Además, el constituyente local no justificó la razón que lo motivó a implementar esta distinción, pues de la revisión del proceso de reformas no se advierte que se haya dado alguna razón para justificar la incorporación de esta distinción.

133. Por las mismas razones, este Pleno considera que el artículo 21, numeral 1, fracción II de la legislación electoral del estado de Oaxaca podría ser inconstitucional, únicamente en la parte que impide a los presidentes municipales mantenerse en su cargo, en caso de que decidan ser candidatos para su reelección; sin embargo, es innecesario que se declare su invalidez, pues este Pleno observa que admite una interpretación conforme, la cual debe entenderse obligatoria para todas las autoridades.
134. En efecto, cuando el artículo 21, numeral 1, fracción II de la ley local establece que los presidentes municipales están obligados a separarse de su cargo noventa días de anticipación a la fecha de su elección, debe entenderse que dicha obligación sólo es aplicable cuando no busquen la reelección, sino la candidatura a un puesto de elección popular diverso, como es a diputado o gobernador, pues en ese caso se encuentran en igualdad de circunstancias con el resto de los candidatos y no se justifica que se les incluya en la excepción.
135. Sin embargo, debe entenderse que los presidentes municipales no se encuentran incluidos en el ámbito personal de validez de dicha obligación cuando busquen la reelección, en cuyo caso, al estar en igualdad de circunstancias que los síndicos y regidores, quienes son igualmente elegidos por el voto público, deben poder ofrecer a la ciudadanía la opción política de su continuidad, por lo que no tienen la obligación de separarse con noventa días de anticipación.
136. Por tanto, si bien en suplencia de la queja este Pleno observa que la norma podría generar una violación constitucional si se entendiera literalmente, debe concluirse que ese vicio puede corregirse a través de la interpretación conforme aquí establecida.

**XI. TOMA DE POSESIÓN DEL CARGO COMO CONCEJAL UNA VEZ QUE SE HAYA DECLARADO VÁLIDA LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DEL AYUNTAMIENTO POR EL CONSEJO ELECTORAL RESPECTIVO.**

137. En su cuarto concepto de invalidez, MORENA combate el artículo 29, primer párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el cual establece lo siguiente:

---

<sup>21</sup> Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

**Artículo 29**

Tratándose de elecciones extraordinarias de ayuntamientos, los concejales electos, tomarán posesión de sus cargos una vez que haya sido calificada como válida la elección por el consejo electoral respectivo.

138. Como se observa en la transcripción, el precepto combatido establece que cuando se deba celebrar una elección extraordinaria de ayuntamientos, el concejal electo deberá tomar posesión de su cargo una vez que haya sido calificada como válida la elección por el consejo electoral respectivo.
139. El partido político accionante considera que dicha norma viola los artículos 17, segundo párrafo 41, fracción VI y 115, fracción I de la Constitución Federal, así como los artículos 1, 2, 8.1, 23.1, inciso b), 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que no obliga a los vencedores de las elecciones extraordinarias a esperar que se agote la cadena impugnativa que las normas constitucionales y legales prevén para estos supuestos. Argumenta que de conformidad con los artículos 41, fracción VI y 116, fracción IV, incisos b) y l) de la Constitución, todo acto y resolución electoral dentro o fuera de una elección ordinaria o extraordinaria es impugnabile y sólo es definitiva cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya resuelto en definitiva los medios de impugnación previstos en el artículo 99 constitucional, o bien, cuando no se hayan promovido dichos medios en los plazos preestablecidos, lo cual se robustece por el hecho de que una elección extraordinaria puede ser declarada nula.
140. Dicho concepto de invalidez es fundado; sin embargo, este Pleno estima que la norma impugnada no debe declararse inconstitucional, ya que admite una interpretación conforme.
141. El artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal establece que en las constitucionales y leyes de los estados se deben garantizar, entre otras cuestiones que, “[e]n 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”, asimismo, en los incisos l) y m) de esa misma fracción se prevé que en las constituciones y leyes locales [s]e establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación” y “[s]e fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.”
142. De los referidos contenidos constitucionales se desprenden dos principios constitucionales indisponibles para el legislador local en materia electoral: el de certeza y el de definitividad de las etapas electorales. Según éstos, los actos electorales deben garantizar la certeza en sus condiciones de realización, por lo que las autoridades deben evitar introducir o generar incertidumbre en el proceso electoral, mientras que por el de definitividad se entiende aquel que obliga a que las etapas del proceso electoral se entiendan finalizadas una vez que se han agotado los medios de impugnación aplicables a nivel local y federal. Junto a estos dos principios, el artículo 116, en relación con el artículo 99 de la Constitución Federal, agrega el derecho de acceso a la justicia en materia electoral.
143. Al respecto, resulta relevante traer a colación lo establecido por el artículo 99, cuarto párrafo, fracción IV, de la Constitución Federal, según el cual:

**Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

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

[...]

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

144. Como se observa, la norma constitucional prevé la existencia de una vía de impugnación a nivel federal a cargo del Tribunal Electoral para combatir los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comisiones o resolver las controversias que surjan durante el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones; sin embargo, la Constitución condiciona el acceso a la justicia electoral a que “la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos”. (Énfasis propio)

145. Con base en estos elementos, esta Suprema Corte ha declarado la inconstitucionalidad de leyes locales que han establecido obstáculos para la interposición oportuna de los medios de impugnación federales contra las elecciones de los estados. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumuladas 15/2004 y 16/2004, este Pleno precisó que:
- Al interpretar el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los plazos convenientes a que alude dicho numeral, que tomen en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, deben entenderse como aquellos que garanticen una impartición de justicia pronta, atendiendo a la naturaleza propia de los procesos electorales, es decir, deben permitir que el órgano jurisdiccional local resuelva con oportunidad las impugnaciones planteadas, con la finalidad de que, en su caso, pueda conocer en última instancia la autoridad jurisdiccional federal.
146. Con base en ello, se estableció el criterio de que las leyes locales debían garantizar el desahogo de las instancias impugnativas que procedan, así como el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; por tanto, este Pleno concluyó que serían inválidas aquellas leyes que al regular el proceso electoral local impidan la interposición oportuna de una impugnación.
147. En aquel precedente se estableció que de una interpretación sistemática del artículo 116 constitucional debía entenderse:
- que si se toman en consideración las fechas de inicio de la etapa de preparación de la elección, la de la celebración de la jornada electoral, así como las fechas en que tienen lugar algunos de los actos y resoluciones de mayor trascendencia, que puedan ser materia de impugnación, así como la cadena impugnativa que proceda al respecto, los plazos convenientes a que alude el referido numeral constitucional, que tomen en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, deben entenderse como aquellos que garanticen una impartición de justicia pronta, atendiendo a la naturaleza propia de los procesos electorales, es decir, deben permitir que el órgano jurisdiccional local pueda resolver con oportunidad las impugnaciones planteadas, con la finalidad de que, en su caso, pueda conocer en última instancia la autoridad jurisdiccional federal.
148. De aquel asunto derivó la jurisprudencia 61/2004, de rubro "INSTANCIAS IMPUGNATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. LOS PLAZOS CONSTITUCIONALES PARA SU DESAHOGO, SON AQUELLOS QUE GARANTICEN UNA PRONTA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.",<sup>22</sup> así como la número 62/2004, de rubro: "INSTANCIAS IMPUGNATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 154 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, QUE ESTABLECE QUE LOS CONSEJOS DISTRITALES, A MÁS TARDAR 15 DÍAS ANTES DEL DÍA DE LA ELECCIÓN, PUBLICARÁN LAS LISTAS DE LOS LUGARES EN QUE HABRÁN DE UBICARSE LAS CASILLAS ELECTORALES, NO PERMITE EL DESAHOGO OPORTUNO DE LAS QUE PROCEDEN EN CONTRA DE ESE ACTO, CONTRAVINIENDO EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO E), CONSTITUCIONAL."<sup>23</sup>
149. Este criterio fue reiterado posteriormente por este Pleno al resolverse la acción de inconstitucionalidad 21/2009, en la cual se determinó que:
- los plazos otorgados para la presentación de los medios de impugnación sólo pueden acotarse en la medida que no provoquen un menoscabo a los derechos de los justiciables, o a la armonía del sistema electoral en el que se encuentren inmersos, así como al principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, siempre que se garantice que quienes pudieran estimar vulnerados sus derechos por un acto o resolución de autoridad electoral, puedan acudir a los medios de defensa atinentes.
150. De este asunto, derivó la jurisprudencia 18/2010, de rubro: "INSTANCIAS IMPUGNATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. LOS PLAZOS FIJADOS PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS JUICIOS Y RECURSOS RELATIVOS DEBEN PERMITIR EL ACCESO EFECTIVO A UNA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA PRONTA."<sup>24</sup>
151. Pues bien, con base en estas premisas, este Pleno concluye que cuando el artículo 29 de la legislación electoral impugnada establece que: "[t]ratándose de elecciones extraordinarias de ayuntamientos, los concejales electos, tomarán posesión de sus cargos una vez que haya sido calificada como válida la elección por el consejo electoral respectivo", debe entenderse de una manera tal para evitar su inconstitucionalidad, esto es, que la toma de posesión se debe realizar cuando se han agotado las instancias impugnativas, pues es cuando "la calificación de validez de una elección por el consejo electoral" se perfecciona o adquiere validez definitiva.

<sup>22</sup> Visible en la página 807 del Tomo XX (septiembre de 2004) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

<sup>23</sup> Visible en la página 806 del Tomo XX (septiembre de 2004) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

<sup>24</sup> Visible en la página 2321 del Tomo XXXI (febrero de 2010) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

152. Esta interpretación conforme es posible, toda vez que la toma de posesión del concejal que resulta vencedor de un proceso extraordinario se condiciona a la calificación de validez de la elección por el consejo electoral respectivo, lo cual podría interpretarse de manera literal, en el sentido de que dicha toma de posesión se debe realizar una vez que el consejo emita la calificación de validez sin esperar la cadena impugnativa, o bien, entender que esa calificatoria de validez se perfecciona una vez que se ha agotado los medios impugnativos o bien, una vez que se haya cerciorado que éstos no fueron interpuestos en tiempo. La redacción de la norma impugnada es lo suficientemente amplia para permitir ambas interpretaciones.
153. Así, esta Suprema Corte se decanta por la interpretación conforme porque la interpretación literal del precepto impugnado generaría su inconstitucionalidad, toda vez que tornaría improcedentes los medios impugnativos, ya que con la toma de posesión se volvería irreparable cualquier violación cometida en los comicios extraordinarios, ya que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>25</sup> establece que los juicios contra las determinaciones de validez de las elecciones son improcedentes cuando los actos impugnados se hayan consumado de manera irreparable y exige como presupuesto de procedencia, que los efectos de una eventual sentencia sean material y jurídicamente posible, lo que se entiende cuando es dable resolver el asunto previo a la toma de posesión del cargo a elección popular en cuestión.
154. Adicionalmente, ambas leyes tanto a nivel federal<sup>26</sup> como local<sup>27</sup> prevén que las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables, lo que supone que es dable interpretar que el artículo 29 de la ley impugnada establece que la toma de posesión del concejal vencedor de una elección se podrá realizar una vez que sea calificada como válida por el consejo electoral respectivo, entendiendo que dicha calificatoria de validez se perfecciona cuando no se impugna en los plazos correspondientes, o bien, porque se han agotado toda la cadena impugnativa correspondiente.
155. Así, admitiendo dos interpretaciones posibles, el artículo 29 de la ley impugnada se debe interpretar de acuerdo con los artículos 116 y 99 de la Constitución Federal, debiéndose excluir como inválida la interpretación literal del texto en los términos del presente considerando.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> **Artículo 10**

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley;

**Artículo 86**

1. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;

e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la

<sup>26</sup> **Artículo 72**

1. Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables.

<sup>27</sup> **Artículo 73.**

Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación proporcional no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables.

<sup>28</sup> Tesis de aislada de este Tribunal Pleno IV/2008, visible en la página 1343 del Tomo XXVII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el siguiente texto: "INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN. La interpretación de una norma general analizada en acción de inconstitucionalidad, debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que se traduce en que cuando una disposición legal admita más de una interpretación, debe privilegiarse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entonces, cuando una norma legal admita distintas interpretaciones, algunas de las cuales podrían conducir a declarar su oposición con la Ley Suprema, siempre que sea posible, la Suprema Corte de Justicia de la Nación optará por acoger aquella que haga a la norma impugnada compatible con la Constitución, es decir, adoptará el método de interpretación conforme a ésta que conduce a la declaración de validez constitucional de la norma impugnada, y tiene como objetivo evitar, en abstracto, la inconstitucionalidad de una norma; sin embargo, no debe perderse de vista que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que tiene como una de sus finalidades preservar la unidad del orden jurídico nacional, a partir del parámetro constitucional; como tampoco debe soslayarse que tal unidad se preserva tanto con la declaración de invalidez de la disposición legal impugnada, como con el reconocimiento de validez constitucional de la norma legal impugnada, a partir de su interpretación conforme a la Ley Suprema, ya que aun cuando los resultados pueden ser diametralmente diferentes, en ambos casos prevalecen los contenidos de la Constitución. En consecuencia, el hecho de que tanto en el caso de declarar la invalidez de una norma legal, como en el de interpretarla conforme a la Constitución, con el propósito de reconocer su validez, tengan como finalidad salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de las disposiciones de la Ley Suprema, este Tribunal Constitucional en todos los casos en que se cuestiona la constitucionalidad de una disposición legal, debe hacer un juicio razonable a partir de un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudieran motivar la declaración de invalidez de una norma, por ser contraria u opuesta a un postulado constitucional, frente al peso derivado de que la disposición

**XII. DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL POR PARTE DEL CONGRESO DEL ESTADO EN TÉRMINOS DE LOS PROCEDIMIENTOS Y PLAZOS FIJADOS EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE OAXACA.**

156. En su quinto concepto de invalidez, MORENA impugna el artículo 71, numeral 2 de la legislación electoral combatida, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 71**

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

**2.- El titular de la Contraloría General tendrá el nivel jerárquico de Director Ejecutivo, será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, mediante los procedimientos y en los plazos que fije la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. Durará tres años en el cargo pudiendo ser reelecto una sola vez, estará adscrito administrativamente a la Presidencia del Consejo General.**

3.- La Contraloría General contará con la estructura orgánica, personal y recursos de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria del Instituto Estatal.

4.- La Contraloría General mantendrá la coordinación necesaria con la Auditoría Superior del Estado, y con los órganos que marque la ley, con la finalidad de cumplir sus funciones.

5.- En su desempeño la Contraloría General se sujetará a los principios de imparcialidad, máxima publicidad, independencia, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, exhaustividad y transparencia.

157. Como se observa en la transcripción, el precepto combatido establece que es facultad del congreso del estado designar por las dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Contraloría General del Instituto Electoral local.
158. MORENA considera que la norma es inconstitucional porque desconoce al órgano superior de dirección del organismo público local la facultad de nombrar y remover al citado servidor público, vulnerando los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, las garantías de legalidad, seguridad jurídica, competencia, fundamentación y motivación, en detrimento del funcionamiento e independencia de las decisiones del referido Instituto.
159. En opinión de la accionante, la norma legal viola los artículos 116, párrafos primero y segundo, fracción IV, inciso c), primer párrafo de la Constitución Federal, pues impone una invasión de facultades en detrimento del Instituto Electoral local, generando una vulneración al principio de división de poderes, cuando entre ambos órganos debiera existir una relación de coordinación. En apoyo cita la jurisprudencia 20/2007 del Pleno de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS."
160. Igualmente cita en apoyo lo resuelto por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016 el 3 de enero de 2017, en la cual se analizó la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit y se declaró la inconstitucionalidad de la facultad de nombramiento del congreso respecto del órgano interno de control del tribunal electoral de esa entidad.
161. El motivo de invalidez es infundado.
162. La Contraloría General del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca tiene asignadas funciones de importancia constitucional. De conformidad con el numeral 1 del artículo 71 de la ley ahora analizada, es el órgano interno de dicho instituto, el cual tiene a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del mismo, por lo que en el ejercicio de sus atribuciones se encuentra dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones. En el numeral 4 del mismo precepto se prevé que mantendrá la coordinación necesaria con la Auditoría Superior del Estado y con los demás órganos para el cumplimiento de sus funciones y en el numeral 5 se establece que su desempeño se sujetará a los principios de imparcialidad, máxima publicidad, independencia, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, exhaustividad y transparencia.
163. Para la resolución del presente punto este Pleno reitera las consideraciones del último precedente en el tema, consistente en la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, en la cual se analizaron diversos preceptos del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, entre ellos, el artículo 102 bis, el cual establecía un contenido similar al ahora impugnado,<sup>29</sup> el cual se declaró válido.

---

cuestionada es producto del ejercicio de las atribuciones del legislador y que puede ser objeto de una interpretación que la haga acorde con los contenidos de la Ley Suprema, debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente y el órgano reformador de la Norma Suprema."

<sup>29</sup> "Artículo 102 Bis. El Órgano interno de control del Instituto Morelense cuenta con autonomía técnica y de gestión, y tendrá a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto Morelense.

164. Cabe destacar que este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014<sup>30</sup>, expresó que el artículo 116 de la Constitución Federal en el apartado referido establece ciertos elementos generales que las constituciones y leyes en la materia deben contener en relación con las autoridades electorales de las entidades federativas, sin aludir, en momento alguno, a las contralorías de los órganos públicos locales y, desde luego, tampoco a la forma o mecanismo conforme al cual debe ser designado su titular; y, por ello, las legislaturas locales cuentan con un amplio margen de configuración para regular lo relativo a ese tema específico.
165. Es cierto, sin embargo que, el legislador no lo puede regular a dicha figura de una manera que atente contra la autonomía e independencia que el Poder Reformador otorgó en favor del Instituto Electoral local, por lo que en todo momento debe contralarse su razonabilidad.
166. En efecto, de la lectura integral al marco constitucional generado con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, se desprende un régimen de autoridades electorales en el cual el Instituto Nacional Electoral tiene una función fundamental tendente a asegurar la autonomía e independencia de los Institutos Electorales de carácter local, de ahí que si el artículo 71, numeral 2 de la Ley cuestionada prevé que el titular de la Contraloría General del Instituto Electoral de Oaxaca será designado por el Congreso del Estado, ello por sí mismo no rompe con la autonomía e independencia ordenados constitucionalmente, pues ello no impacta en el funcionamiento del órgano y en el sistema democrático de la entidad.
167. En otras palabras, no existe una vulneración en las competencias del Instituto Electoral local, pues el órgano interno de control tiene autonomía técnica y de gestión, dentro de un órgano que, a su vez, por disposición constitucional goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; y, en este sentido, prevalecen esos elementos fundamentales que el propio Poder Reformador estableció tanto para el Instituto Electoral local, como para el órgano interno de control. Por ello que el Congreso retenga la facultad de nombramiento sobre el titular de la Contraloría General no afecta en nada la autonomía del Instituto Electoral local.
168. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 103/2015<sup>31</sup>, este Pleno subrayó la autonomía técnica y de gestión de los órganos internos de control, y si bien en ese expediente no se combatió el nombramiento del contralor por parte del Congreso, si se destacaron estos elementos de autonomía que, desde la perspectiva de este Pleno no se ponen en peligro con la facultad de nombramiento reservada por el congreso local.
169. Debe recordarse que se está ante un sistema diseñado en la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, que buscó la autonomía e independencia de los institutos electorales locales y, por tanto, la no intervención en su funcionamiento de poderes estatales, como lo puede ser el Poder Legislativo de la Entidad. De ahí que el espíritu que prevalece es el de evitar reglas que atenten contra el funcionamiento del órgano o que creen situaciones que impliquen alguna subordinación de éste, sin embargo, al contar la contraloría general con autonomía de gestión, como se reconoce en la misma norma impugnada, entonces es insuficiente para este Pleno que el congreso se reserve la facultad de nombramiento de su titular para afirmar que existe una violación a las competencias del Instituto Electoral local.
170. Por ello, prevalece como principio fundamental de la reforma constitucional referida, el relativo a la autonomía e independencia del Instituto Electoral local, lo que no se pone en peligro con la designación del titular del órgano de control interno, pues con ello no se acredita una interferencia de poderes locales en la toma de decisiones de la autoridad electoral local.
171. Se subraya que con motivo de la designación de su titular, el congreso local no podría instruir al Contralor General, pues no puede desconocer esa autonomía técnica y de gestión propia de los órganos internos de control y que otorgó también el Poder Reformador.
172. Tampoco es óbice lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016, en la que se analizó la Ley Electoral del Estado de Nayarit, en la cual se combatió una regla similar a la que ahora nos ocupa, porque el problema jurídico fue desestimado al no haberse alcanzado la mayoría calificada de cuando menos ocho votos que exigen los artículos 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Federal y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.
173. Por ende, debe reconocerse la validez del segundo párrafo del artículo 71, numeral 2 de la Ley cuestionada en la porción normativa que establece: "*será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, mediante los procedimientos y en los plazos que fije la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.*"

---

El titular del Órgano Interno de Control será designado por el Congreso del Estado con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la legislatura, previa convocatoria pública que éste emita".

<sup>30</sup> Sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, bajo la Ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

<sup>31</sup> En sesión de tres de diciembre de dos mil quince, bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

**XIII. REGLAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS OBSERVADORES ELECTORALES Y VISITANTES EXTRANJEROS. PARTICIPACIÓN CONDICIONADA A QUE SEA POR PARTIDOS POLÍTICOS. RESTRICCIÓN A EMITIR APOYO A ALGÚN PARTIDO.**

174. En el sexto concepto de invalidez MORENA impugna los artículos 150, numeral 1, y 151, numerales 1, 3 y 5, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, los cuales establecen lo siguiente:

**Artículo 150**

1.- Los observadores podrán presentar ante el Instituto Estatal, un informe sobre su función. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

[...]

**Artículo 151**

1.- Son visitantes extranjeros para la observación electoral, las personas provenientes de otros países, que cuentan con permiso para internarse legalmente al país con la calidad y características que le permitan ejercer la observación de procesos electorales, que acudan a la entidad con el interés de conocer el desarrollo de la elección por partidos políticos que corresponda, y que estén debidamente acreditados por el Consejo General.

[...]

3.- Los visitantes extranjeros podrán hacer la observación de las diferentes etapas del proceso electoral por el régimen de partidos políticos, en cualquier parte del Estado. Particularmente, podrán presentarse con su acreditación en una o varias casillas, así como en las instalaciones del Consejo General, distrital o municipal correspondiente.

[...]

5.- Durante su estancia en el país y en el desarrollo de sus actividades, además de cumplir en todo tiempo con las leyes mexicanas y demás disposiciones legales aplicables, los visitantes extranjeros acreditados deberán abstenerse de:

[...]

III.- Manifestarse a favor o en contra de partido político, coalición o candidato alguno;

[...]

175. Los artículos impugnados pertenecen al Libro Quinto denominado "Del proceso electoral por el régimen de partidos políticos", Título Primero "De las Reglas Generales para el proceso electoral", y se ubica en su Capítulo segundo denominado: "De los observadores electorales y visitantes extranjeros".
176. En dicho capítulo se regulan a ambas figuras: los observadores electorales y visitantes extranjeros. El partido accionante impugna las normas impugnadas al considerar insuficiente la regulación de ambas figuras.
177. Como se observa, el artículo 150, numeral 1 de la ley establece que los observadores electorales podrán presentar ante el Instituto Electoral un informe sobre su función, pero que *"[e]n ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados"*.
178. Por su parte, el artículo 151 de la ley impugnada, en sus partes cuestionadas, establece que los visitantes extranjeros, si cumplen con ciertos requisitos, podrán realizar observación en los procesos electorales para conocer del desarrollo de la elección por partidos que corresponda, y que podrán hacer observación de las diferentes etapas del proceso electoral por el régimen de partidos políticos en cualquier parte del Estado.
179. Finalmente, en la fracción III del numeral 5 del artículo 151, se establece que los visitantes extranjeros deberán abstenerse de *"manifestarse a favor o en contra de partido político, coalición o candidato alguno."*
180. MORENA considera que es ilegal que los informes de los observadores electorales no tengan efectos jurídicos, mientras que es irregular que los visitantes extranjeros sólo puedan realizar observaciones respecto de los procesos por el régimen de partidos y se entiendan excluidos de los procesos electorales por el régimen de usos y costumbres, al mismo tiempo de limitar su libertad de expresión.
181. En efecto, en su sexto concepto de invalidez, MORENA argumenta que son inconstitucionales los artículos 150, numeral 1 y 151, numerales 1, 3 y 5, fracción III de la ley combatida, en la medida que: 1) privan de efectos jurídicos a los informes, juicio, opiniones o conclusiones de los observadores electorales sobre el proceso electoral y sus resultados, no obstante que esa calificación compete únicamente a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales; 2) limita las actividades de observación electoral de los visitantes extranjeros a solamente conocer el desarrollo de los

procesos electorales por el régimen de partidos políticos, pero no les autoriza hacer observación de elección de concejales a los ayuntamientos por el régimen de sistemas normativos internos y 3) limita en ciertos aspectos la libertad de expresión de dichos visitantes, todo en ello en contravención de los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, de las garantías de legalidad, seguridad jurídica, competencia, fundamentación y motivación y de los derechos de libertad de expresión e información.

### **XIII.A Omisión de dotar de validez a los informes de los observadores electorales.**

182. En primer lugar se procede a analizar los argumentos dirigidos a combatir el artículo 150, numeral 1 de la ley, que niega valor jurídico a los informes de los observadores electorales, al establecer que “[e]n ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados”, argumentos que se deben declarar infundados.
183. Para una mejor comprensión de lo dispuesto por la norma impugnada conviene traer a colación la regulación relevante de los observadores electorales.
184. De conformidad con el artículo 149 de la ley<sup>32</sup>, los ciudadanos mexicanos podrán participar libre e individualmente o a través de la asociación a la que pertenezcan, como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral en toda la entidad, de conformidad con la Ley General, la ley local y los reglamentos, lineamientos, criterios y formatos que establezca el Instituto Nacional Electoral. Para ello el Instituto Estatal debe desarrollar las actividades necesarias para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral, quienes por su parte deben obtener una acreditación oportuna ante la autoridad. Dichos observadores podrán solicitar toda la información que requieran a la autoridad, a menos que se encuentre reservada por causa legal y tendrán derecho de asistir a diversos actos durante el proceso electoral para efectos de realizar sus funciones de observación.
185. Como se adelantó, este Pleno considera que la norma impugnada no es inconstitucional, pues por su naturaleza jurídica es válido que el legislador local haya negado valor jurídico alguno a los informes rendidos por los observadores electorales, como lo ha determinado este Pleno en diversos precedentes.

#### <sup>32</sup> Artículo 149

1.- Los ciudadanos mexicanos podrán participar, libre e individualmente o a través de la asociación a la que pertenezcan, como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral en toda la entidad, de conformidad con la Ley General, esta Ley y los reglamentos, lineamientos, criterios y formatos que establezca el INE.

2.- Corresponde al Instituto Estatal desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el INE.

3.- Los ciudadanos mexicanos y organizaciones de ciudadanos que deseen ejercer su derecho como observadores electorales, podrán hacerlo sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral competente.

4.- Los ciudadanos acreditados como observadores electorales, podrán solicitar a los órganos del Instituto Estatal la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información será proporcionada a la brevedad, siempre que no sea clasificada como reservada o confidencial en los términos fijados por la ley de la materia y que existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega.

5.- En los contenidos de la capacitación que, en su caso, el Instituto Estatal imparta a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, deberá preverse la explicación relativa a la presencia de los observadores electorales, así como los derechos y obligaciones inherentes a su actuación.

El Consejo General emitirá al inicio del proceso electoral, una convocatoria en la que se difundirán los requisitos para obtener la acreditación como observador electoral tomando como base lo establecido en la reglamentación del INE.

6.- Para ser observador electoral se deberán acreditar los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II.- No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los tres años anteriores a la elección;

III.- No ser, ni haber sido candidato al puesto de elección popular en los tres años anteriores a la elección; y

IV.- Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el INE y el Instituto Estatal.

7. Los observadores electorales se abstendrán de:

I.- Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas;

II.- Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno;

III.- Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y

IV.- Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

8.- Los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones e identificaciones en una o varias casillas, así como en el local de los consejos correspondientes, pudiendo observar los siguientes actos:

I.- Instalación de la casilla;

II.- Desarrollo de la votación;

III.- Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;

IV.- Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla; V.- Clausura de la casilla;

VI.- Lectura de los resultados en el consejo distrital y municipal; y

VII.- Recepción de escritos de incidencias y protesta.

186. Cabe citar en primer lugar la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, resuelta por este Tribunal Pleno el veinticuatro de noviembre de dos mil quince, en la cual se analizó el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, que entre otros temas, incluía un artículo con una redacción similar a la ahora analizada.<sup>33</sup>
187. En aquella ocasión, este Pleno determinó que de acuerdo con la regulación que se prevé respecto de los observadores electorales, se tiene que se trata de una forma de participar por parte de los ciudadanos, en lo individual o por medio de la organización a la que pertenezcan, en los actos de desarrollo del proceso electoral en la entidad, pues pueden observar los actos consistentes en: la instalación de la casilla; el desarrollo de la votación; el escrutinio y cómputo en la casilla; la recepción de escritos de incidentes y protesta; la fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla; la clausura de la casilla; y la lectura en voz alta de los resultados en el Consejo General, Distrital o Municipal.
188. En dicho precedente se precisó que, como su nombre lo indica, los observadores electorales son las personas encargadas de seguir determinado acontecimiento, en el caso, de carácter político o de proceso electoral, para dar relación de él; y esto explica que la norma combatida establezca que los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores en ningún caso, tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.
189. En aquel caso, así, se desestimaron los argumentos de invalidez porque se consideró que restarle efectos jurídicos a los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores no equivale a privar a los ciudadanos y demás actores del proceso electoral, del derecho a conocer la verdad, según la versión no oficial, ya que si bien éstos al poder observar los actos del proceso electoral ya señalados, están presentes ahí, por razones de transparencia, ello no significa que su labor de observadores sustituya la función que corresponde al Instituto Electoral del Estado que, como organismo público, se le encomienda constitucionalmente la función estatal de organizar las elecciones, la que debe realizar respetando los principios rectores de la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la máxima publicidad. Y este último principio, el de máxima publicidad, es la exigencia constitucional de manejar con transparencia y con la difusión necesaria, toda la información derivada de los actos del proceso electoral.
190. Este Pleno concluyó que si se reconociera a los informes de los observadores electorales los efectos jurídicos exigidos, ello equivaldría a que éstos se sustituyeran a la autoridad administrativa, cuando la naturaleza de su función no lo permite y cuando tienen como obligación abstenerse de sustituir a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones.
191. Además, se concluyó que no existía violación al principio de certeza y legalidad electorales, pues se parte de la base de que el proceso electoral y sus resultados están a cargo de un organismo público local que goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y que realiza su función con base en los preceptos constitucionales y legales que rigen su actuación; de donde se entiende que existe entonces, un marco constitucional y legal con base en el cual actúa.
192. En ese contexto, —se determinó en dicha ejecutoria y ahora se reitera— el Instituto Estatal Electoral está obligado a observar esos principios y, por ende, no pueden actualizarse las violaciones que aduce el partido político, pues además parten de la suposición de que sólo los observadores electorales pueden proporcionar o pueden tener el material o los elementos que demuestran la realidad de los hechos en un proceso electoral, cuando todo los actos que lo componen, se entienden llevados a cabo por el organismo encargado de su realización, es decir, por el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.
193. Este Pleno precisó que la fracción VI del artículo 41 de la Constitución Federal prevé que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen la propia Constitución y las leyes ordinarias y que dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación; por tanto, en el supuesto de que hubieren irregularidades dentro de un proceso electoral, existen los medios de impugnación correspondientes para su regularización y sanción, con la consecuente protección de los derechos fundamentales que el partido actor pretende proteger con su alegato.
194. Por tanto, otorgar efectos jurídicos a los informes y documentos presentados por los observadores electorales, equivaldría primero, a dotar a esos ciudadanos de una naturaleza que no les corresponde y desconocer que es al Instituto Electoral del Estado, a quien compete la organización, vigilancia y máxima publicidad de los actos propios del proceso electoral; de ahí lo infundado del concepto de invalidez de que se trata.

<sup>33</sup> Artículo 200. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

195. Esta misma argumentación fue reiterada al resolver la acción de inconstitucionalidad 92/2015 y sus acumuladas 94/2015 y 96/2015, resueltas el veintiséis de noviembre de dos mil quince, en la cual se analizó la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, la cual contenía un precepto legal similar al aquí analizado<sup>34</sup> e igualmente fue reconocido como válido.

196. Por las mismas razones desarrolladas, en esta ocasión este Pleno concluye que debe reconocerse la validez del artículo 150, numeral 1 de la legislación electoral del estado de Oaxaca.

**XIII.B. Inaplicabilidad de la función de observación electoral de los visitantes extranjeros en las elecciones municipales bajo los sistemas normativos indígenas.**

197. Ahora se procede a analizar los argumentos vertidos por la accionante contra el artículo 151 de dicha legislación relativa a la regulación de los visitantes extranjeros.

198. Para mejor comprensión del tema conviene destacar las reglas generales que regulan a los referidos visitantes extranjeros. De acuerdo con el artículo 151 de la ley, son visitantes extranjeros para la observación electoral las personas provenientes de otros países, que cuentan con permiso para internarse legalmente al país con la calidad y características que le permitan ejercer la observación de procesos electorales, que acudan a la entidad con el interés de conocer el desarrollo de la elección por partidos políticos que corresponde y que estén debidamente acreditados por el consejo general de dicho instituto local. Dichos visitantes pueden hacer la observación de las diferentes etapas del proceso electoral por el régimen de partidos políticos, en cualquier parte del Estado, y con base en esta permisión, podrán presentarse con su acreditación en una o varias casillas, así como en las instalaciones del consejo general, distrital o municipal correspondiente. El mismo precepto les permiten presentarse ante la autoridad electoral un informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el consejo general.<sup>35</sup>

199. Pues bien, es infundado el planteamiento del partido accionante, por el cual considera irregular que no se permita a los visitantes extranjeros ejercer observación electoral sobre las elecciones regidas por sistemas normativos indígenas realizadas en los ayuntamientos.

200. El artículo 2 de la Constitución Federal establece que son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres y reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, el cual se se ejercerá en un marco constitucional de

<sup>34</sup> "Artículo 4

[...]

6) Los observadores podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine la autoridad electoral. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

[...]"

<sup>35</sup> Artículo 151

1.- Son visitantes extranjeros para la observación electoral, las personas provenientes de otros países, que cuentan con permiso para internarse legalmente al país con la calidad y características que le permitan ejercer la observación de procesos electorales, que acudan a la entidad con el interés de conocer el desarrollo de la elección por partidos políticos que corresponda, y que estén debidamente acreditados por el Consejo General.

2.- El Consejo General establecerá los lineamientos mediante los cuales podrán participar los visitantes extranjeros para la observación electoral.

En los convenios generales de coordinación y colaboración que suscriba el Instituto Estatal con el INE, con motivo del desarrollo de algún proceso electoral local, se establecerán los mecanismos de colaboración en materia de visitantes extranjeros.

Los visitantes extranjeros acreditados, serán responsables de obtener el financiamiento para cubrir los gastos relativos a su traslado, estancia y actividades tendientes al conocimiento de los procesos electorales en el territorio mexicano.

Las personas interesadas en obtener una acreditación como visitantes extranjeros para los efectos establecidos en el presente capítulo, no deberán perseguir fines de lucro en el ejercicio de los derechos provenientes de su acreditación

3.- Los visitantes extranjeros podrán hacer la observación de las diferentes etapas del proceso electoral por el régimen de partidos políticos, en cualquier parte del Estado. Particularmente, podrán presentarse con su acreditación en una o varias casillas, así como en las instalaciones del Consejo General, distrital o municipal correspondiente.

4.- Los visitantes extranjeros deberán presentar ante la autoridad electoral, un informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General.

5.- Durante su estancia en el país y en el desarrollo de sus actividades, además de cumplir en todo tiempo con las leyes mexicanas y demás disposiciones legales aplicables, los visitantes extranjeros acreditados deberán abstenerse de:

I.- Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o interferir en el desarrollo de las mismas, incluyendo el ejercicio del voto por parte de la ciudadanía;

2. II.- Hacer proselitismo de cualquier tipo;

3. III.- Manifestarse a favor o en contra de partido político, coalición o candidato alguno;

4. IV.- Realizar cualquier actividad que altere la equidad de la contienda;

5. V.- Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coaliciones o candidatos;

6. VI.- Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno;

VII.- Portar o utilizar emblemas, distintivos, escudos o cualquier otra imagen relacionada con los partidos políticos, coaliciones y candidaturas contendientes, o posturas políticas o ideológicas relacionadas con la elección federal o local respectiva; y

VIII.- Manifestarse a favor o en contra de respuestas posibles en los Mecanismos de participación ciudadana.

autonomía que asegure la unidad nacional. También prevé que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Art. 20.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

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

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

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

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

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

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

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

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

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

201. Con base en lo anterior, el apartado A, fracciones I y III del artículo 2 constitucional establece, respectivamente que se reconoce y se garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como “[e]legir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.”
202. En la misma línea, la fracción VII del apartado A del artículo 2 constitucional establece que también se deberá garantizar a dichas comunidades “[e]legir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos”, por lo que “[l]as constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.”
203. Lo anterior es relevante porque las comunidades que se rijan por sistemas normativos indígenas tienen la potestad de otorgarse sus propias reglas de organización política, sin la necesidad de seguir todas las reglas electorales aplicables para los sistemas de partidos políticos y candidaturas independientes. En ello radica su garantía de autonomía.
204. A lo anterior debe agregarse que la figura del observador extranjero no se encuentra prevista ni en el artículo 115, ni en el 116, fracción IV de la Constitución Federal, por lo que debe reconocerse libertad configurativa al legislador local para regular dicha figura por lo que respecta a los municipios regidos por sistemas normativos indígenas.
205. Ahora bien, en ejercicio de dicha libertad configurativa el legislador local determinó no imponer a los municipios de conformación indígena la obligación de aceptar a los observadores indígenas; sin embargo, como se procede a demostrar, los municipios regidos por sus sistemas normativos indígenas pueden por su propia autonomía constitucional determinar adoptarlos. En otras palabras, que el legislador no haya extendido dicha obligación a esas comunidades no implica que éstas no puedan adoptarla válidamente, no con fundamento en la ley impugnada, sino directamente en ejercicio de sus potestades previstas en el artículo 2° constitucional.
206. En efecto, debe reiterarse que el precepto combatido se encuentra en el Libro Quinto denominado “Del proceso electoral por el régimen de partidos políticos”, Título Primero “De las Reglas Generales para el proceso electoral”, y se ubica en su Capítulo segundo denominado “De los observadores electorales y visitantes extranjeros”.
207. Mientras que es en el Libro Séptimo de la ley, denominado “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por sistema indígenas”, donde se regulan los procesos por el sistema normativo de los pueblos y comunidades indígenas. Así, el artículo 273 establece que las disposiciones de ese libro serán aplicables en todos aquellos municipios y comunidades que en el ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía indígena, electoralmente se rigen por sus sistemas normativos indígenas y establece que se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Oaxaca a la libre determinación y, como una expresión de esta, la autonomía para decidir libremente sus formas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus sistemas normativos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, y teniendo a la asamblea general comunitaria como el máximo órgano de deliberación y toma de decisiones, en un marco que respete la Constitución Federal, la Constitución Local y la Soberanía del Estado.<sup>37</sup>

---

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

<sup>37</sup> Artículo 273

1.- Las disposiciones de este libro serán aplicables en todos aquellos municipios y comunidades, que en el ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía indígena, electoralmente se rigen por sus sistemas normativos indígenas.

2.- Son reconocidos como municipios regidos electoralmente por sus sistemas normativos indígenas, los que cumplan con alguna de las siguientes características:

a) Aquellos que han desarrollado históricamente instituciones y prácticas políticas propias, inveteradas y diferenciadas en sus principios de organización social, que incluyen principios, normas y procedimientos específicos para la renovación e integración de sus ayuntamientos, en

208. Así, se reitera, el argumento de invalidez del accionante es infundado, pues justo por la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, ellos deben decidir si adoptan o no la figura de los observadores electorales, posibilidad que no se encuentra prohibida por la ley y por los amplios espacios para su auto organización dichas comunidades deben entenderse habilitados para adoptarlas.
209. De acuerdo al mismo artículo 273 de la ley, el procedimiento electoral en el régimen de sistemas normativos indígenas comprende el conjunto de actos realizados por las y los ciudadanos y las autoridades competentes de los municipios que se rigen por sus instituciones y prácticas tradicionales, para la renovación y prestación de cargos y servicios municipales. Estos actos comprenden desde la preparación de las asambleas electivas o las instancias de toma de decisión, el desarrollo de las mismas o la jornada electoral, según corresponda y el levantamiento de las actas de resultados.
210. En el mismo precepto legal se establece que el Instituto Estatal será garante de los derechos reconocidos por los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, 16 y 25, fracción II, del apartado A, y demás aplicables de la Constitución Local, para el ejercicio efectivo del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y afromexicanos expresada en sus sistemas normativos indígenas y la autonomía para elegir a sus autoridades o representantes; así como en el reconocimiento a la diversidad de culturas existentes en el Estado y se establece que los sistemas normativos indígenas garantizarán que las mujeres disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votadas, en condiciones de igualdad con los hombres; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.
211. Para la realización de sus procesos electorales, los municipios constituidos por este régimen, de acuerdo con el artículo 278, deberán informar de la forma en que se llevará a cabo. Por ello, establece que a más tardar en el mes de enero del año previo al de la elección por el régimen de sistemas normativos indígenas, el Instituto Estatal a través de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas solicitará a las autoridades municipales, para que en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de su notificación, informen por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos indígenas relativos a la elección de sus autoridades o en su caso, presenten sus estatutos electorales comunitarios, conteniendo, entre otros los siguientes puntos: la duración en el cargo de las autoridades municipales; el procedimiento de elección de sus autoridades, identificando de manera clara la forma en que se realiza la votación en la asamblea general comunitaria; fecha y lugar en que se pretenda realizar la elección; los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos a elegir y los requisitos para la participación ciudadana; las instituciones comunitarias que intervienen para conducir el proceso de elección; los principios

---

armonía con los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, así como por la Constitución Local, en lo referente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;

b) Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de toma de decisiones, designación de cargos y elección de sus autoridades municipales, a la asamblea general comunitaria, u otras formas de consulta y designación validadas por la propia comunidad;

c) Por resolución judicial.

Las comunidades afromexicanas y los municipios y comunidades equiparables a los sujetos antes descritos, tendrán en lo conducente y gozarán de los mismos derechos reconocidos en este Libro, tal y como lo establezcan sus sistemas normativos.

4.- Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Oaxaca a la libre determinación y, como una expresión de esta, la autonomía para decidir libremente sus formas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus sistemas normativos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, y teniendo a la asamblea general comunitaria como el máximo órgano de deliberación y toma de decisiones, en un marco que respete la Constitución Federal, la Constitución Local y la Soberanía del Estado.

5.- Las disposiciones contenidas en el presente Libro, son reglamentarias de los artículos 16 y 25, fracción II, del apartado A, y demás aplicables de la Constitución Local, y tienen como objeto respetar y garantizar la vigencia y eficacia de las instituciones, prácticas y procedimientos político electorales de los municipios y comunidades indígenas y afromexicanas; así como vigilar el respeto al derecho a votar y ser votado, y en general a los derechos humanos en la realización de sus procesos electorales.

6.- El procedimiento electoral en el régimen de sistemas normativos indígenas, comprende el conjunto de actos realizados por las y los ciudadanos y las autoridades competentes de los municipios que se rigen por sus instituciones y prácticas tradicionales, para la renovación y prestación de cargos y servicios municipales. Estos actos comprenden desde la preparación de las asambleas electivas o las instancias de toma de decisión, el desarrollo de las mismas o la jornada electoral, según corresponda y el levantamiento de las actas de resultados.

El Instituto Estatal será garante de los derechos reconocidos por los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, 16 y 25, fracción II, del apartado A, y demás aplicables de la Constitución Local, para el ejercicio efectivo del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y afromexicanos expresada en sus sistemas normativos indígenas y la autonomía para elegir a sus autoridades o representantes; así como en el reconocimiento a la diversidad de culturas existentes en el Estado.

7.- Los sistemas normativos indígenas garantizarán que las mujeres disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votadas, en condiciones de igualdad con los hombres; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.

8.-El desempeño de las mujeres en comités y otras actividades en los diversos ámbitos de la vida municipal, así como su participación en organizaciones comunitarias de carácter productivo, cultural y social, en los municipios que eligen sus autoridades por Sistemas Normativos Indígenas, se considerarán como aportación de sus obligaciones comunitarias y se tomarán en cuenta dentro del sistema de cargos.

generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo indígena, o en su caso, la documentación de las tres últimas elecciones; y de haberse presentado disenso en la elección anterior, respecto a alguno de los puntos señalados en los incisos anteriores, señalar las nuevas reglas consensadas para la elección.<sup>38</sup>

212. En el mismo precepto legal se establece que una vez aprobado por el Consejo General el Catálogo de Municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas y los informes sobre las reglas de sus sistemas normativos indígenas, en el que se precisa la forma de elección municipal, se ordenará la publicación del mismo en el Periódico Oficial y solicitará a la autoridad municipal de que se trate, la coadyuvancia para fijar los acuerdos en los lugares de mayor publicidad en sus localidades. Así, los estatutos electorales comunitarios, se entenderán de naturaleza potestativa. En dichos estatutos se establecerán las principales reglas electorales en los que deberá garantizarse los derechos políticos electorales de todos los ciudadanos y ciudadanas del Municipio, de conformidad con su sistema normativo indígena. El estatuto electoral comunitario deberá ser aprobado por la asamblea general comunitaria de ciudadanos y ciudadanas del Municipio que corresponda.
213. Como se observa, en la legislación combatida se establecen mecanismos suficientes para permitir a las comunidades regidas por los sistemas normativos indígenas proponer al Instituto Electoral local su determinación de adoptar a los visitantes extranjeros, para que éste pueda prever dicha decisión como una regla de su proceso electoral y ante ello realizar las gestiones, trámites y capacitación necesaria.

---

<sup>38</sup> Artículo 278

1.- A más tardar en el mes de enero del año previo al de la elección por el régimen de sistemas normativos indígenas el Instituto Estatal a través de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, solicitará a las autoridades municipales, para que en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de su notificación, informen por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos indígenas relativos a la elección de sus autoridades o en su caso, presenten sus estatutos electorales comunitarios, conteniendo, entre otros los siguientes puntos:

I.- La duración en el cargo de las autoridades municipales;

II.- El procedimiento de elección de sus autoridades, identificando de manera clara la forma en que se realiza la votación en la asamblea general comunitaria;

III.- Fecha y lugar en que se pretenda realizar la elección;

IV.- Los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos a elegir y los requisitos para la participación ciudadana;

V.- Las instituciones comunitarias que intervienen para conducir el proceso de elección;

VI.- Los principios generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo indígena, o en su caso, la documentación de las tres últimas elecciones; y

VII.- De haberse presentado disenso en la elección anterior, respecto a alguno de los puntos señalados en los incisos anteriores, señalar las nuevas reglas consensadas para la elección.

2.- Vencido el plazo a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo y si aun hubiere municipios por entregar sus informes o estatutos electorales comunitarios, en su caso, el Instituto Estatal los requerirá por única ocasión, para que en un plazo de treinta días contados a partir de la notificación, presenten el informe, o en su caso, el estatuto correspondiente.

3.- Recibido los informes sobre las reglas de sus sistemas normativos indígenas o, en su caso, sus estatutos electorales comunitarios, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, elaborará dictámenes en lo individual, con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección de aquellos municipios que entregaron su documentación, y los presentará a la Presidencia del Consejo General para que lo ponga a consideración del Consejo General para efectos de su conocimiento, registro y publicación correspondiente.

Asimismo, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas informará de los municipios que omitieron la entrega de su documentación y procederá a elaborar el respectivo dictamen tomando en consideración las normas y procedimientos utilizados por dichos municipios en las tres últimas elecciones. Dichos dictámenes deberán someterse a consideración del Consejo General para los mismos efectos que el párrafo anterior.

4.- En todo caso el Catálogo de Municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas contendrá por lo menos la siguiente información:

I.- Nombre del Municipio; II.- Fecha de la elección;

III.- Número y tipo de cargos municipales a elegir; IV.- Duración de cada cargo;

V.- Órganos electorales comunitarios;

VI.- Procedimiento de la elección;

VII.- Requisitos de elegibilidad de los concejales a elegir;

VIII.- El padrón o el número de ciudadanos que tradicionalmente participa en la elección; y

IX.- La mención de si el Municipio cuenta con el estatuto electoral debidamente inscrito ante el Instituto Estatal.

5.- Una vez aprobado por el Consejo General el Catálogo de Municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas y los informes sobre las reglas de sus sistemas normativos indígenas, en el que se precisa la forma de elección municipal, se ordenará la publicación del mismo en el Periódico Oficial y solicitará a la autoridad municipal de que se trate, la coadyuvancia para fijar los acuerdos en los lugares de mayor publicidad en sus localidades.

6.- Los estatutos electorales comunitarios, se entenderán de naturaleza potestativa. En dichos estatutos se establecerán las principales reglas electorales en los que deberá garantizarse los derechos políticos electorales de todos los ciudadanos y ciudadanas del Municipio, de conformidad con su sistema normativo indígena.

7.- El estatuto electoral comunitario deberá ser aprobado por la asamblea general comunitaria de ciudadanos y ciudadanas del Municipio que corresponda.

8.- El órgano encargado de coordinar o conducir los trabajos de la elección de concejales al Ayuntamiento, elaborará el acta de aprobación correspondiente, y la remitirá conjuntamente con el estatuto electoral aprobado a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas quien elaborará el dictamen correspondiente y lo presentará a la Presidencia del Consejo General para que lo ponga a consideración del Consejo General para efectos de su conocimiento, registro y publicación correspondiente.

9.- El estatuto electoral deberá ser inscrito ante el Instituto Estatal a más tardar noventa días antes del inicio del proceso electoral ordinario del régimen de sistemas normativos indígenas del respectivo municipio, a efecto de que pueda aplicarse en el proceso electoral correspondiente.

214. En suma, el argumento de invalidez es infundado, pues la razón por la cual el artículo 151 de la ley no extiende la aplicabilidad de los visitantes extranjeros a los procesos regidos por los sistemas normativos indígenas es que respecto de ellos existe una regulación específica, en la que si bien no se prevé la existencia de observadores electorales, lo cierto es que el legislador no tiene obligación de hacerlo, al gozar sobre este aspecto de libertad configurativa, al no preverse en la Constitución Federal, y, en su caso, debe entenderse que la elección de autoridades municipales bajo estos sistemas pueden llevarse a cabo con la observación electoral que las comunidades indígenas estimen convenientes, ya que son éstas quienes cuentan con la potestad de someter a la autoridad electoral los procesos relativos a los procesos electorales y quienes, en ejercicio de su autonomía constitucional conforme al artículo 2° constitucional, pueden tomar la determinación respectiva.

**XIII.C Prohibición de los visitantes extranjeros de manifestarse a favor o en contra de partido político, coalición o candidato alguno.**

215. Finamente, por lo que respecta a este apartado, debe declararse infundado el argumento del partido accionante de que la fracción III del numeral 5 del artículo 151 de la ley impugnada es inconstitucional al establecer que los visitantes extranjeros tienen prohibido “[m]anifestarse a favor o en contra de partido político, coalición o candidato alguno”.

216. Como lo determinó este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 el dos de octubre de dos mil catorce, la función de la observación electoral supone un compromiso con la neutralidad en la contienda. Con independencia de que en aquella ocasión se determinó: “que era válido que se impusieran obligaciones de neutralidad a los ciudadanos mexicanos que se desempeñaran como observadores electorales, la misma consideración debe aplicar para los visitantes extranjeros. En aquella ocasión se estableció que “la finalidad de la figura consiste en que los ciudadanos que se incorporen como observadores electorales se mantengan neutrales o fuera de cualquier vínculo partidista que puede mermar en la objetividad y la imparcialidad de la función que realizan.”

217. Adicionalmente, este Pleno observa que los visitantes extranjeros al acudir como observadores electorales deben mantener una obligación de neutralidad, toda vez que el artículo 35, fracción III de la Constitución Federal establece que es un derecho de los ciudadanos mexicanos “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”, mientras que el artículo 8 constitucional establece que los “funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.”

218. En este sentido, la obligación de la neutralidad de los visitantes extranjeros debe declararse válida, al resultar acorde, por una parte, a la naturaleza de la observación electoral, y en segundo lugar, a las normas constitucionales mencionadas.

**XIV. INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS MEDIANTE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DEPENDIENDO DEL NÚMERO DE HABITANTES. NO SE FIJA DE MANERA EXACTA EL NÚMERO DE CONCEJALES POR ESE PRINCIPIO, SINO QUE SE ESTABLECEN MÁXIMOS (USO DE LA PALABRA “HASTA”).**

219. En su séptimo concepto de invalidez, MORENA argumentó que el artículo 24, numeral 1, fracciones III, IV, V y VI, de la Ley de Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca contradicen los artículos 1°; 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 35, fracciones I y II; 39; 115, bases I, primer párrafo, y VIII, y 133 de la Constitución Federal, así como el numeral 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

220. El texto cuestionado es el que sigue (se transcribe la totalidad del artículo y se resalta en negritas las porciones normativas impugnadas):

**Artículo 24**

1.- Los ayuntamientos son órganos de gobierno de los municipios, electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, de los ciudadanos de cada municipio, los que se integrarán de la siguiente forma:

I.- Un Presidente Municipal, que será el candidato que ocupe el primer lugar de la planilla registrada ante el Instituto Estatal, quien representará al ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo; □

II.- Un Síndico, si el municipio tiene veinte mil habitantes o menos y dos si se tiene más de este número. La o las sindicaturas corresponderán a quien ocupe el segundo lugar cuando sea electo un síndico, o segundo y tercer lugar, cuando sean electos dos síndicos, según sea el caso de la planilla registrada ante el Instituto Estatal. El o los Síndicos tendrán la representación legal del ayuntamiento; □

III.- En los municipios que tengan de cien mil a trescientos mil habitantes, el ayuntamiento se integrará **hasta** con once concejales electos por el principio de mayoría relativa y **hasta cinco** regidores electos por el principio de representación proporcional. Si los municipios se exceden de esa última cantidad, los ayuntamientos se integrarán **hasta** con quince integrantes del ayuntamiento electos por el principio de mayoría relativa y **hasta siete** regidores electos por el principio de representación proporcional; □

IV.- En los municipios que tengan de cincuenta mil y menos de cien mil habitantes, el ayuntamiento se integrará **hasta** con nueve concejales electos por el principio de mayoría relativa, y **hasta cuatro** regidores electos por el principio de representación proporcional;

V.- En los municipios que tengan de quince mil y menos de cincuenta mil habitantes, el ayuntamiento se integrará **hasta** con siete concejales electos por el principio de mayoría relativa, y **hasta tres** regidores electos por el principio de representación proporcional; y

VI.- En los municipios que tengan menos de quince mil habitantes, el ayuntamiento se integrará **hasta** con cinco concejales electos por el principio de mayoría relativa y **hasta dos** regidores electos por el principio de representación proporcional.

2.- El Consejo General determinará, en la segunda sesión ordinaria del proceso electoral que corresponda, el número de concejales y el orden de prelación que deberán integrar los ayuntamientos conforme a la presente disposición. Dicho orden de prelación y registro deberá respetarse al momento de la asignación de las regidurías según lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

3.- Los integrantes de los ayuntamientos a que se refieren las fracciones anteriores, tomarán posesión el primero de enero del año posterior a su elección y durarán en su encargo tres años.

4.- Los municipios con comunidades indígenas y afromexicanas integrarán sus ayuntamientos por representantes de estas, que serán electas de conformidad con sus sistemas normativos y tomarán participación conforme lo establezca la Ley.

221. Desde la perspectiva del partido político, dos son las razones fundamentales para la solicitud de invalidez. La primera es que el porcentaje de número de concejales se hace depender arbitrariamente de los habitantes del municipio y no existe una correlación, por lo menos cercana al 60/40, entre los asignados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, lo cual no garantiza el principio de igualdad del voto ni la debida representatividad de los partidos políticos. Es decir, dado que la asignación de los concejales por ambos principios será de 68.75/31.24, 68.18/31.81, 69.23/30.76, 70/30 ó 71.14/28.57, dependiendo del número de habitantes del municipio, el problema es que el partido político triunfador siempre tendrá mayoría calificada de integrantes en el cabildo (pues el porcentaje asignado por representación proporcional oscilará solamente entre el 28.5 al 31.25), situación que anula el juego democrático.
222. Así, se solicita que debe aplicarse lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas y en la 15/2003, en las que se sostuvo que al introducir el principio de representación proporcional en el ámbito municipal debía atenderse a los mismos lineamientos que la Constitución señala para la integración de los órganos legislativos y que el porcentaje que debe corresponder a la asignación de municipios por los principios de mayoría relativa y representación proporcional no debe alejarse significativamente de las bases generales establecidas para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
223. Por su parte, la segunda razón de inconstitucionalidad es que la falta de delimitación concreta del número de concejales por ambos principios, al utilizar la modulación de "hasta", conlleva una violación a los principios de certeza y legalidad electoral.
224. Esta Suprema Corte considera el primer argumento como **infundado, pero como fundado** el segundo, lo cual es suficiente para declarar la invalidez de las porciones normativas reclamadas. Las entidades federativas cuentan con libertad de configuración para integrar los principios de mayoría relativa y representación proporcional en la configuración de sus ayuntamientos atendiendo a criterios de proporcionalidad que se cumplen en el caso concreto; sin embargo, la no especificación del número de concejales por cada uno de los principios afecta la efectividad del sistema mixto electoral y la certeza que deben tener tanto los partidos o candidatos y los ciudadanos sobre la conformación del órgano de gobierno municipal que corresponda previo al inicio de cualquier proceso electoral.
225. En relación con el primer razonamiento, como se adelantó, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que los Estados de la República gozan de una libertad configurativa para implementar en su legislación la forma de integración de las autoridades municipales a partir de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, siempre y cuando se cumplan con criterios de razonabilidad.
226. Al respecto, en el artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Federal se indica que "*las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios*". Sobre esta norma, entre varios otros precedentes, en la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, fallada el dos de octubre de dos mil catorce, esta Suprema Corte sostuvo que "*la facultad de reglamentar dicho principio [representación proporcional] se concede a las legislaturas estatales, mismas que, conforme*

*al texto expreso de la Norma Fundamental sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin que esté prevista alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a la forma de registrar a los candidatos, sus sustituciones, los porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, es responsabilidad directa de dichas legislaturas puesto que, a ese respecto, la Constitución General en virtud de la libre facultad de configuración de la que gozan, de conformidad con el artículo 41 y 116 fracción IV de la Norma Suprema”.*

227. Criterio que ha sido reiterado en múltiples precedentes, entre otros, en los siguientes: a) acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas, fallada el diez de septiembre de dos mil quince, en la que se validaron los artículos 197 y 201 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas que asignaban un determinado número de regidores en atención a la población del respectivo municipio<sup>39</sup>; b) acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, fallada el quince de octubre de dos mil dieciséis, en la que se validó el artículo 15 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa que distribuía las regidurías de los municipios mediante el principio de mayoría relativa y representación proporcional en una proporción que oscilaba entre 61.11/38.88, 61.53/38.46 y 60/40<sup>40</sup>; y c) en la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada, fallada el cinco de enero de dos mil diecisiete, en la que se reconoció la validez de los artículos 23, primer párrafo, y 202 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit que distribuían regidores por ambos principios dependiendo del número de electores en la lista nominal de los municipios, siendo mayor los ediles elegidos por el principio de mayoría relativa (casi dos a uno)<sup>41</sup>.
228. En estos precedentes se destacó explícitamente que el legislador local cuenta con libertad de configuración para definir el número y porcentajes de regidores que ocuparán el cargo en cada uno de los principios de elección democrática de representación proporcional y mayoría relativa, siendo el único requisito constitucional que lo limita el que las normas que definen los porcentajes de los ediles nombrados por mayoría relativa y representación proporcional no estén configuradas de tal manera que los principios pierdan su operatividad o su funcionalidad en el sistema representativo municipal, lo que debe ser analizada en cada caso concreto a partir de un juicio de razonabilidad. Ello, pues si la norma local establece un extremo irrazonable que haga que uno de estos principios pierda su funcionalidad entonces estaríamos ante una violación constitucional, ya que nos encontraríamos ante un mecanismo de asignación porcentual de ediles que desnaturalizaría la razón de ser de alguno de estos dos mecanismos y, por tanto, del sistema de representación en su conjunto como está configurado en las fracciones I y VIII del artículo 115 constitucional.
229. En ese tenor, reiterando y aplicando tales criterios al caso que nos ocupa, por lo que hace a la variación en la integración de los cabildos que ordenan las fracciones reclamadas por población, esta Suprema Corte estima que el mecanismo, por sí solo, de asignar un número de regidores (sea por el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional) de acuerdo a la mayor o menor cantidad de habitantes de un municipio encuadra en la libertad configurativa del legislador oaxaqueño. No es exigible constitucionalmente a las entidades de la República que deban requerir el mismo número de regidores para todos los ayuntamientos de un Estado. Las condiciones de los diferentes municipios pueden variar, por ejemplo, en atención a su extensión territorial o condiciones demográficas o sociales, por lo que el legislador secundario puede modular la integración de los cabildos para atender a dichas necesidades, siendo el número de habitantes un patrón objetivo para ello.
230. Por su parte, este Tribunal Pleno tampoco comparte el reproche del partido político consistente en que se otorga una indebida prevalencia en la integración de los cabildos a los regidores electos por mayoría relativa, dejando en minoría a los asignados por el principio de representación proporcional. Como se ha hecho evidente, en nuestro ordenamiento jurídico rige un sistema electoral de carácter mixto, en el que se ordena la conformación de los órganos legislativos y de gobierno municipal a través de los principios de elección de mayoría relativa y representación proporcional, sin que ello signifique que una de las condiciones impuestas desde la Constitución Federal es que exista una cierta correlación porcentual o igualdad en la distribución de regidores conforme a ambos principios. Por el contrario, el deber constitucional de integrar un cabildo a través del principio de proporcionalidad no busca la igualdad de fuerzas políticas, sino la representatividad de las minorías cuyos candidatos no obtuvieron el triunfo de manera directa.

<sup>39</sup> Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos separándose de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, consistente en reconocer la validez de los artículos 197 y 201 de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>40</sup> Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, tema 6, consistente en reconocer la validez del artículo 15 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular.

<sup>41</sup> Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al tema 3, denominado “Representación proporcional en la integración de los ayuntamientos”.

231. Así, el mero hecho de modular el número de regidores por ambos principios, siendo en posibles escenarios de delimitación más los elegidos por el principio de mayoría relativa que por los de representación proporcional, no ocasiona de manera automática una violación constitucional. La Constitución Federal no exige una correlación o igualdad entre los integrantes de los ayuntamientos por ambos principios. La intención del texto constitucional es asegurar la representación de las minorías en la integración de órganos de autoridad municipal para asegurar la deliberación democrática y ello se consigue con la inclusión de regidores a partir de la votación a favor de los partidos que participaron en la elección municipal.
232. Más bien, lo que sí es controlable por esta Suprema Corte es que el diseño de la integración del cabildo implementado por el legislador local por ambos principios no haga nugatorio el acceso a partidos o candidatos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.
233. Ahora bien, no obstante lo anterior, aunque la decisión por sí misma de que los ediles por mayoría relativa puedan llegar a ser más que los de representación proporcional cae dentro de la libertad configurativa del legislador oaxaqueño, en el caso se actualiza una transgresión al principio de certeza electoral que puede llevar, precisamente, a volver ineficaz el sistema electoral mixto del régimen electoral.
234. Tal como se desprende de su transcripción, las fracciones impugnadas III, IV, V y IV del numeral 1 del artículo 24 modulan la integración de los cabildos de acuerdo a su población. El problema que advierte el partido político es que no se especifica de manera concreta el número de regidores que corresponderán a cada municipio, sino que se utiliza la palabra "hasta". Por ejemplo, de acuerdo a la citada fracción I, en los municipios que tienen de cien mil a trescientos mil habitantes, el ayuntamiento se integrará "hasta" con once concejales electos por el principio de mayoría relativa y "hasta" cinco regidores electores por el principio de representación proporcional, y así sucesivamente en atención a la población.
235. Bajo ese contexto, esta Suprema Corte comparte la petición de invalidez del partido político. Se actualiza una transgresión constitucional porque la indefinición normativa en el número de regidores puede provocar que cuando el Instituto Electoral local, haciendo uso de la facultad que le otorga el numeral 2 de ese artículo 24, determine el número concreto de ediles para cada supuesto poblacional al inicio del proceso electoral, podría configurar de tal manera la integración de los cabildos que, por un parte, vuelva irrelevante la representación minoritaria que deriva de la representación proporcional o que, por la otra, los regidores electos por el principio de mayoría relativa sean tan pocos en relación con los de representación proporcional que la integración del órgano no represente la voluntad directa del electorado. Es decir, tomando nuevamente el supuesto de la aludida fracción I, podrían darse combinaciones de integración tales como once concejales electos por el principio de mayoría relativa y uno solo por el de representación proporcional o uno por el de mayoría relativa y cinco por el de representación proporcional. Esto es totalmente irrazonable para el texto constitucional.
236. Es cierto que la resolución que emita el Instituto Electoral, en la que se determine la integración de los municipios, podrá ser objeto de impugnación; sin embargo, lo que se busca con la presente resolución es otorgar certeza previo al inicio del proceso electoral sobre un aspecto que es de vital relevancia tanto para los ciudadanos como para los partidos y candidatos: la conformación final de los órganos de gobierno municipales no es un elemento que se pueda dejar a la libre configuración de la autoridad electoral local, sino que involucra una definición precisa por parte del órgano legislativo que debe detentar un respaldo democrático.
237. Cabe destacar que en la acción de inconstitucionalidad 55/2016, fallada el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, se declaró la invalidez de una porción normativa del primer párrafo del artículo 26 de la Constitución del Estado de Nayarit que permitía la designación de "hasta doce diputados electos por representación proporcional", precisamente por vulnerar el principio de certeza electoral<sup>42</sup>. Si bien este criterio se dio al estudiar una norma que regulaba la integración de la legislatura local, las razones de invalidez responden a la misma lógica argumentativa que el caso que nos ocupa: proteger la efectividad del sistema mixto y que los ciudadanos y participantes del proceso electoral conozcan desde antes las reglas fundamentales que integran el marco legal de dicho proceso.

<sup>42</sup> Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas en el párrafo ciento uno, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Integración del Congreso estatal con hasta doce diputados de representación proporcional", consistente en declarar la invalidez del artículo 26, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, en la porción normativa "hasta doce diputados electos por representación proporcional". El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

238. Además, contrario a lo expuesto por el partido político, no son aplicables los precedentes de esta Suprema Corte que aluden a que los estados tienen que seguir las bases generales del principio de representación proporcional del ámbito federal, pues se emitieron en su momento con una normatividad constitucional que ha cambiado de manera sustantiva a partir de la citada reforma de diez de febrero de dos mil diez; en específico, si bien en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, fallada por este Tribunal Pleno el primero de diciembre de dos mil nueve, se dijo que en la introducción del principio de representación proporcional en los municipios se debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución señala para los órganos legislativos estatales, no existe ningún lineamiento constitucional que circunscriba porcentualmente la modulación o forma de integración para los Congresos Locales.
239. Por todo lo dicho anteriormente, se declara la invalidez de las porciones normativas que dicen “hasta” de las fracciones III, IV, V y VI del numeral 1 del artículo 24 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Las normas reclamadas quedarían de la siguiente manera:

**Artículo 24**

1.- Los ayuntamientos son órganos de gobierno de los municipios, electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, de los ciudadanos de cada municipio, los que se integrarán de la siguiente forma:

[...]□

III.- En los municipios que tengan de cien mil a trescientos mil habitantes, el ayuntamiento se integrará con once concejales electos por el principio de mayoría relativa y cinco regidores electos por el principio de representación proporcional. Si los municipios se exceden de esa última cantidad, los ayuntamientos se integrarán con quince integrantes del ayuntamiento electos por el principio de mayoría relativa y siete regidores electos por el principio de representación proporcional; □

IV.- En los municipios que tengan de cincuenta mil y menos de cien mil habitantes, el ayuntamiento se integrará con nueve concejales electos por el principio de mayoría relativa, y cuatro regidores electos por el principio de representación proporcional; □

V.- En los municipios que tengan de quince mil y menos de cincuenta mil habitantes, el ayuntamiento se integrará con siete concejales electos por el principio de mayoría relativa, y tres regidores electos por el principio de representación proporcional; y □

VI.- En los municipios que tengan menos de quince mil habitantes, el ayuntamiento se integrará con cinco concejales electos por el principio de mayoría relativa y dos regidores electos por el principio de representación proporcional. □

[...]

240. Cabe destacar que con esta decisión de eliminar únicamente las porciones normativas que indican “hasta” y dejar los máximos de integración referidos en las cuatro fracciones para cada uno de los municipios, no se está supliendo la voluntad popular, ya que el propio Poder Legislativo consideró como uno de los escenarios posibles que los municipios se integraran con el tope de ediles tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional. Es decir, es un escenario que goza del respaldo democrático, por lo que esta Suprema Corte no estaría emitiendo una norma integrado al sistema jurídico oaxaqueño que no haya sido valorada de antemano por el Poder Legislativo.
241. Adicionalmente, la correlación de integrantes del municipio que resulta de la declaratoria de invalidez cumple con los criterios de razonabilidad que exige esta Suprema Corte. Por lo que hace a la fracción III, el resultado normativo es que cuando sean entre cien mil a trescientos mil habitantes, los ediles por mayoría relativa (once regidores) representarán el 68.75% del total de concejales y los asignados por representación proporcional el 31.25% (cinco regidores), y cuando sean más de trescientos mil habitantes, los de mayoría relativa serán 68.18% (once regidores) y los de representación proporcional el 31.81% (siete regidores); respecto a la fracción IV, la correlación es de 69.23% y 30.76% (nueve regidores por el primer principio y cuatro por el segundo); en relación con la fracción V, la correlación es de 70% y 30% (siete regidores por el primer principio y tres por el segundo), y de acuerdo a la fracción VI tras la invalidez, la correlación es de 71.14% y 28.57% (cinco regidores por el primer principio y dos por el segundo).
242. De este modo, este tribunal considera que la asignación del porcentaje de ediles por las fracciones reclamadas establece un peso significativo de cada uno de los principios de representación en la integración del ayuntamiento, de manera que no se ve afectado o anulado el funcionamiento de alguno de ellos en el sistema electoral.
243. Por último, se señala que conforme a lo que se ha hecho en otros precedentes, el examen de la invalidez en vía de consecuencia se analizará en el apartado correspondiente.

**XV. LIMITACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA POSTULAR CANDIDATURAS COMUNES HASTA EN UN 25% O MENOS DE LOS DISTRITOS O AYUNTAMIENTOS.**

244. En sus cinco conceptos de invalidez, el PRD impugna el artículo 300, numeral 1 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 300**

1.- Las candidaturas comunes constituyen una forma de participación y asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos en las elecciones a Gobernador, a diputados por el principio de mayoría relativa y a concejales de los ayuntamientos, conforme lo prevé el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos y la fracción XVI del Apartado B del artículo 25 de la Constitución Local. Deberán presentarse en los mismos términos y plazos que rigen para el registro de candidaturas. Tratándose de candidaturas comunes para diputados o concejales de ayuntamientos solo aplicaran como un derecho de los partidos para postular candidaturas comunes hasta en un 25% o menos de los distritos o ayuntamientos.

[...]

245. Como se observa en la transcripción, el precepto impugnado define a las candidaturas comunes como una forma de participación y asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos en las elecciones a Gobernador, a diputados por el principio de mayoría relativa y a concejales de los ayuntamientos y establece que deben presentarse en los mismos términos y plazos que rigen para el registro de candidaturas. Sin embargo, la regla que el PRD impugna en sus conceptos de invalidez es la que establece que “[t]ratándose de candidaturas comunes para diputados o concejales de ayuntamientos solo aplicarán como un derecho de los partidos para postular candidaturas comunes **hasta en 25%** o menos de los distritos o ayuntamientos”.
246. El PRD formula cinco argumentos en contra de este artículo. En primer lugar, alega que vulnera el derecho de igualdad en materia electoral de los ciudadanos del estado de Oaxaca, ya que limita la participación de los ciudadanos en el acceso al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad; afirma que las candidaturas comunes más que un derecho de los partidos es un derecho de los ciudadanos para acceder al poder público por medio del voto popular, por ello es irregular que el legislador haya limitado el número de candidaturas comunes para diputados o concejales de ayuntamientos donde se puedan postular hasta un 25% o menos de los distritos o ayuntamientos.
247. En segundo lugar, es irregular el precepto legal por vulnerar los artículos 9, 41 y 116, fracción IV de la Constitución Federal, porque al limitar el número de candidaturas comunes a un 25% de los distritos o ayuntamientos limita la participación de los ciudadanos en el acceso al ejercicio del poder público, restringiendo el pleno goce del ejercicio del derecho fundamental de asociación y participación política; en su opinión, la norma legal establece una restricción que no es razonable y que no respeta la voluntad de formación de una candidatura independiente; además de establecer una restricción absoluta que debe declararse inválida.
248. En tercer lugar, el partido accionante afirma que es inconstitucional el artículo 33, numeral 1, de la ley porque vulnera el derecho de acceso al poder político de los ciudadanos de Oaxaca, ya que pudiera haber distritos electorales o ayuntamientos donde los ciudadanos quisieran participar bajo la figura de la candidatura común, pero si ya se rebasó el 25% que establece dicha norma, ya no lo podrán hacer, quedando privados de un derecho al que otros ciudadanos de otros ayuntamientos sí tendrán acceso.
249. En cuarto lugar, el precepto legal combatido es irregular porque vulnera el derecho de votar y ser votado de los ciudadanos del estado de Oaxaca, ya que los ciudadanos que quisieran votar o ser votados por una candidatura común no lo podrán hacer por el sólo hecho de haberse rebasado el porcentaje del 25% ahí establecido.
250. Finalmente, el partido accionante alega que el artículo 300, numeral 1 de la ley impugnada viola los principios rectores que rigen la función electoral, como son los de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad, previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, ya que no existe una disposición constitucional que prevea un límite de participación en candidaturas comunes, como tampoco lo establece la Ley General de Partidos Políticos, además de que en la iniciativa legislativa que le antecede no se prevé razonamiento alguno para tal medida, resultando así una medida arbitraria, innecesaria, desproporcionada e irracional.
251. Pues bien, este Tribunal Pleno califica como infundados los argumentos del partido accionante porque la regla que combate se inserta dentro de un ámbito legítimo de apreciación de los estados para regular las candidaturas comunes: el porcentaje de candidaturas permitidas en una elección estatal del total de distritos y ayuntamientos de esa entidad.
252. La candidatura común no es una figura que se prevea ni se prohíba en la Constitución Federal. Los estados la pueden establecer con base en su libertad configurativa, la cual tiene fundamento en el artículo 85, párrafo 5 de la Ley General de Partidos Políticos, que dispone “[s]erá facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.”

253. Por tanto, si los estados tienen la potestad de establecer o no el derecho de los partidos políticos de convenir candidaturas comunes, por mayoría de razón en ejercicio de esa libertad configurativa pueden establecer un sistema parcial o flexible, esto es, permitir parcialmente la adopción de dichas candidaturas comunes para un determinado porcentaje de distritos o ayuntamientos. Como en otras ocasiones, este Pleno ahora determina que el legislador local tiene competencia constitucional para establecer modalidades a las candidaturas comunes con el fin de avanzar finalidades legítimas, como es la de incentivar a los partidos políticos en lo individual a obtener el voto de los ciudadanos.
254. En efecto, en el presente caso, como se procede a demostrar, la determinación de permitir que las candidaturas comunes se convengan entre los partidos políticos de manera parcial, esto es, para diputados o concejales de ayuntamientos hasta en un 25% o menos de los distritos o ayuntamientos es una opción constitucionalmente admisible para esta Corte que permite al estado avanzar fines constitucionales legítimos en ejercicio de su amplia libertad configurativa.
255. Al respecto, el primer asunto en los que se abordó la regulación de las candidaturas comunes fue la **acción de inconstitucionalidad 59/2014**, resuelta el veintitrés de septiembre de dos mil catorce. En tal caso se analizó el artículo 176, párrafo cuarto, de la legislación electoral del Estado de Baja California Sur<sup>43</sup>, en el que se estableció la reglamentación de las candidaturas comunes y sus convenios, el mandato de prever un emblema común y la distribución de los votos a partir de un convenio entre los partidos políticos postulantes. Los partidos accionantes en ese momento argumentaron que esa forma de distribución de votos por medio del convenio constituía una transferencia ilegal de votos, petición que fue declarada **infundada** por unanimidad de nueve votos de los miembros de este Tribunal Pleno.
256. La razón fundamental —que ahora se trae a colación a pesar de la diferencia de medidas legislativas analizadas— consistió en que se actuaba bajo los límites del principio de libertad configurativa del Estado de Baja California Sur y la manera de computar los votos no afectaba la voluntad del electorado. El texto de la sentencia es el que sigue (negritas añadidas):

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 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:

[...]

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:

<sup>43</sup> Ley Electoral del Estado de Baja California Sur

“**Artículo 176.-** El Consejo General dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

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

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

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 postulen 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 [...].

257. Dicho criterio ha sido reiterado en una multiplicidad de precedentes; entre otros, en las acciones de inconstitucionalidad 17/2015 y su acumulada<sup>44</sup>; 88/2015 y sus acumuladas<sup>45</sup>; 103/2015<sup>46</sup>, y 50/2016 y sus acumuladas<sup>47</sup>.
258. Así, con base en los citados precedentes, esta Suprema Corte considera que las normas reclamadas no actualizan vicio de constitucionalidad alguno: primero, porque bajo el principio de libertad configurativa se permite que los Estados de la República regulen la figura de candidaturas comunes, por lo que dentro de esta potestad se encuentra la de permitir su utilización de manera parcial, esto es, sólo para un determinado porcentaje de distritos o ayuntamientos en el estado; segundo, debido a que tampoco se afectan los principios de certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral al amparar esa libertad, pues al establecer que sólo podrá haber candidaturas comunes de manera parcial (25% de los distritos), el legislador precisa los alcances de los respectivos convenios y, tercero, dado que este tipo de regulación respeta la voluntad del elector en relación con los efectos de su voto para los partidos políticos, al tenerse previo conocimiento del mecanismo de distribución con base en un convenio preliminarmente publicado y aprobado. Lo que genera que sea una normatividad idónea, necesaria y proporcional al fin buscado.

<sup>44</sup> Fallada en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince. Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, 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 al análisis del alegato de existencia de transferencia de votos de candidaturas comunes.

<sup>45</sup> Fallada en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, consistente en el reconocimiento de validez del artículo 58 Bis del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

<sup>46</sup> Fallada en sesión de tres de diciembre de dos mil quince. 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 obligado 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.

<sup>47</sup> Fallada en sesión de veinticinco de agosto de dos mil dieciséis. La votación fue la que sigue. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado "Plazo para el registro de candidaturas comunes, el plazo que fija la ley es injustificado y desproporcionado", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 76, fracción II, 77, incisos b), c) y g), 81, párrafos segundo y tercero, 260, párrafo segundo, 289, párrafo último, y 363 del Código Electoral del Estado de México. Por otro lado, se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado "Plazo para el registro de candidaturas comunes, el plazo que fija la ley es injustificado y desproporcionado", consistente en reconocer la validez del artículo 76, fracción I, del Código Electoral del Estado de México. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. Asimismo, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado "Plazo para el registro de candidaturas comunes, el plazo que fija la ley es injustificado y desproporcionado", consistente en reconocer la validez del artículo 77, inciso e), del Código Electoral del Estado de México. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

259. Esta Suprema Corte ha determinado la validez de distintas legislaciones estatales que han limitado el acceso a las candidaturas comunes. Un criterio reiterado constantemente en los precedentes es que si las entidades federativas tienen competencia constitucional para permitir las candidaturas comunes, también pueden determinar que éstas sólo se permitan de manera parcial, como en este caso, sólo permitir que se convengan en el 25% de los distritos electorales. Todo lo que se exige es que esas limitaciones a las candidaturas comunes, una vez que se han permitido, resulten razonables, extremo que se colma en el presente caso.
260. En este aspecto resultan aplicables las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016, en la cuales este Pleno declaró la validez de una norma del Código Electoral del Estado de México que establecía que no se podría participar en más del 33% de los municipios o distritos, tratándose de la elección de integrantes de ayuntamientos o diputados, al considerarse que esta limitación era legítima dentro del ámbito de configuración legislativa de los estados.<sup>48</sup>
261. Por su parte, cabe citar como último precedente relevante la acción de inconstitucionalidad 17/2014, resuelta el nueve de septiembre de dos mil catorce, en la cual se analizó diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Guerrero. En aquel caso se determinó que era razonable que el legislador local impidiera a los partidos políticos de nueva creación formar candidaturas comunes, ya que ello los obligaría a probar su aceptación en la población y a competir por los votos de los ciudadanos, lo cual es acorde con los fines democráticos de nuestra Constitución.
262. Este Pleno precisó que lo anterior es así, porque la razonabilidad de la norma impugnada atiende precisamente a la finalidad constitucional que debe perseguir todo partido político, que como ha quedado expuesto, en términos del artículo 41 de la Constitución Federal, no es otra sino la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen; para ello —se siguió argumentando— se requiere de institutos políticos que representen una verdadera opción para los ciudadanos y para demostrar ésta, es necesario que en su primera contienda electoral participen de manera individual, ya que de hacerlo a través de una candidatura común, su fuerza no se advertiría de manera objetiva, por la identificación del partido político de nueva creación con otro partido que ya haya tenido experiencias en procesos electorales.
263. Como en aquella ocasión, este Pleno ahora concluye que, contrariamente a lo que aduce el promovente de la acción, la norma combatida sí tiene el referido requisito de razonabilidad que se exige en este tipo de legislaciones, ya que la regulación guarda congruencia con la finalidad constitucional que persiguen todos los partidos políticos, la que no podría advertirse si se permitiera una participación absoluta de partidos políticos en candidaturas comunes, esto es, en la totalidad de distritos o ayuntamientos, ni aun aceptando que en la boleta de votación se distinga con claridad a qué partido se otorga el sufragio, pues tal preferencia se ve fuertemente influenciada por el candidato común, sin que con ello pueda afirmarse que en realidad el voto se entregó al partido postulante.
264. Como se estableció al resolver la referida acción de inconstitucionalidad 17/2014, una medida legislativa como la analizada, que busca limitar el acceso a las candidaturas comunes para obligar a los partidos políticos en lo individual a buscar el voto de los ciudadanos, no transgrede el derecho fundamental de asociación que protegen los artículos 9 y 35, fracción III, de la Constitución Federal, ni los principios que rigen para los partidos políticos previstos en los diversos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la propia Constitución, toda vez que no se impide la participación de partidos políticos en procesos electorales, sino que simplemente se exige su participación de manera individual en al menos 75 % de los distritos electorales o municipios en los procesos electorales para demostrar su fuerza real como instituto político y, por tal motivo, que efectivamente constituye una oferta de gobierno capaz de conservarse en otros procesos electivos.
265. Por estas razones, el límite del 25% en las candidaturas comunes debe entenderse como una medida racional del legislador local, pues busca que los partidos busquen por sí mismo el voto de los ciudadanos para los efectos de generarles incentivos para formular propuestas electorales lo suficientemente atractivos para competir electoralmente. De ahí que deba reconocerse la validez constitucional del artículo 300, numeral 1 de la ley impugnada.

#### XVI. EFECTOS DE LA SENTENCIA

266. El artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establecen lo siguiente:

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

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

<sup>48</sup> "Artículo 76. Los partidos políticos tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos, de acuerdo con lo siguiente:

I. Deberán suscribir un convenio firmado por sus representantes y dirigentes, el cual presentarán para su registro ante el Instituto, a más tardar treinta días antes del inicio del periodo de precampaña de la elección de que se trate.

II. No se podrá participar en más del 33% de los municipios o distritos, tratándose de la elección de integrantes de ayuntamientos y diputados."

267. Igualmente, debe tomarse en cuenta lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV de la misma ley, que establece (subrayado propio):

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;**

268. Las declaratorias de invalidez a las que se llegó en la presente sentencia tienen efectos generales y los puntos resolutiveos serán notificados al Congreso del Estado de Oaxaca, así como al Poder Ejecutivo de esa entidad. La vigencia de los efectos generales surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca. En ese sentido, se declara la inconstitucionalidad de los siguientes párrafos, fracciones, artículos o porciones normativas de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca:

- a) En términos de lo determinado en el apartado IX, la porción normativa que dice “*siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo con lo establecido por sus estatutos*” del artículo 17, numeral 1, fracción I, y de la porción normativa que dice “*, siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo con lo establecido por sus estatutos*” del artículo 20, numeral 3, para quedar en los términos del considerando IX de esta sentencia.
- b) En términos de lo determinado en el apartado XIV, las porciones normativas que dicen “hasta” de las fracciones III, IV, V y VI del numeral 1 del artículo 24 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

269. Por último, como se había precisado, la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia dispone que deberán declararse inválidas todas aquellas normas que dependan su validez de alguna norma invalidada, por ello ante la declaratoria de invalidez de las porciones normativas que indicaban “hasta” en las fracciones III, IV, V y VI del numeral 1 del artículo 24, en vía de consecuencia, debe declararse a su vez la inconstitucionalidad de la porción normativa del numeral 2 de ese artículo 24 que dice “*el número de concejales y*”, ya que no resulta necesaria la atribución del Instituto Electoral Local de especificar los ediles que corresponden a cada municipio de acuerdo a su población. La norma quedaría entonces de la siguiente manera: “*Artículo 24. [...] 2.- El Consejo General determinará, en la segunda sesión ordinaria del proceso electoral que corresponda, el orden de prelación que deberán integrar los ayuntamientos conforme a la presente disposición. Dicho orden de prelación y registro deberá respetarse al momento de la asignación de las regidurías según lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca*”.<sup>49</sup>

270. En suma, por lo expuesto y fundado,

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.** Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 61/2017.

**SEGUNDO.** Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 62/2017.

**TERCERO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 82/2017 respecto al Decreto Número 650, publicado el veintitrés de junio de dos mil diecisiete en el Extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

**CUARTO.** Se reconoce la validez de los artículos 12, numeral 2, fracción IV —al tenor de la interpretación conforme precisada en el apartado VIII de este fallo—; 21, numeral 1, fracción II —con base en la interpretación conforme establecida en el apartado X—, 29, párrafo primero, —al tenor de la interpretación conforme precisada en el apartado XI de este fallo—; 71, numeral 2, 150, numeral 1 y 151, numerales 1, 3 y 5, fracción III y 300, numeral 1 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

**QUINTO.** Se declara la invalidez de los artículos 17, numeral 1, fracción I, en la porción normativa “*siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo con lo establecido por sus estatutos*”, 20, numeral 3; en la porción normativa “*siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo con lo establecido por sus estatutos*”, 24 numeral, 1, fracciones III, IV, V y VI, en las

<sup>49</sup> Tesis de jurisprudencia 53/2010 de este Tribunal Pleno, visible en la página 1564 del Tomo XXXI (abril de 2010) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de texto: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de “invalidación directa”, en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de “invalidación indirecta”, en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en 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 Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”, el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.”

porciones normativas 'hasta, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca y, en vía de consecuencia, la del artículo 24, numeral 2, en la porción normativa 'el número de concejales y', en términos de los apartados IX, XIV y XVI de la presente ejecutoria; cuyas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutive al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

**SEXTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**En relación con los puntos resolutive primero y segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones del apartado VII, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, V y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la legitimación y a la precisión metodológica y temáticas de estudio.

**En relación con el punto resolutive tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados IV, relativo a la oportunidad, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 82/2017, respecto al Decreto Número 650, publicado el veintitrés de junio de dos mil diecisiete en el Extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, y VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutive cuarto:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, denominado "Impedimento para votar por estar sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de sujeción a proceso", consistente en reconocer la validez del artículo 12, numeral 2, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al tenor de la interpretación conforme propuesta. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Medina Mora I. reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo separándose del estudio en suplencia de la queja, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales por algunas razones diversas, respecto del apartado X, denominado "Permiso de que los diputados, síndicos y regidores no se separen del cargo para ser candidatos a diputados, gobernador y concejales, incluyendo el supuesto de reelección", en sus subapartados X.A, denominado "Trato discriminatorio entre los síndicos, regidores, diputados y el resto de los servidores públicos", consistente en reconocer la validez del artículo 21, numeral 1, fracción II, en la porción normativa "Los diputados, síndicos, y regidores no requerirán separarse de sus cargos", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al tenor de la interpretación conforme propuesta, y X.B, denominado "Exclusión del Presidente Municipal del trato otorgado a los síndicos y regidores", consistente en reconocer la validez del artículo 21, numeral 1, fracción II, en la porción normativa "a menos que se separen de sus cargos con noventa días de anticipación a la fecha de su elección", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en suplencia de la queja y al tenor de la interpretación conforme propuesta. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo separándose del estudio en suplencia de la queja, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales por algunas razones diversas, respecto del apartado X, denominado "Permiso de que los diputados, síndicos y regidores no se separen del cargo para ser candidatos a diputados, gobernador y concejales, incluyendo el supuesto de reelección", en su subapartado X.B, denominado "Exclusión del Presidente Municipal del trato otorgado a los síndicos y regidores", consistente en reconocer la validez del artículo 21, numeral 1, fracción II, en la porción normativa "las o los Presidentes Municipales", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en suplencia de la queja y al tenor de la interpretación conforme propuesta. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz sin necesidad de una interpretación conforme, Luna Ramos, Franco González Salas sin interpretación conforme, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. sin interpretación conforme, Laynez Potisek y Pérez Dayán por la validez directa del precepto, respecto del apartado XI, denominado "Toma de posesión del cargo como concejal una vez que se haya declarado válida la elección extraordinaria del ayuntamiento por el consejo electoral respectivo", consistente en reconocer la validez del artículo 29, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al tenor de la interpretación conforme propuesta. El señor Ministro Presidente Aguilar Morales votó en contra. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XII, denominado “designación del titular de la contraloría general del instituto electoral estatal por parte del Congreso del Estado en términos del procedimientos y plazos fijados en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca”, consistente en reconocer la validez del artículo 71, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado XIII, denominado “Reglas de participación de los observadores electorales y visitantes extranjeros. Participación condicionada a que sea por partidos políticos. Restricción a emitir apoyo a algún partido”, consistente en reconocer la validez de los artículos 150, numeral 1, y 151, numerales 1, 3 y 5, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose del juicio de razonabilidad, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales apartándose del juicio de razonabilidad, respecto del apartado XV, denominado “Limitación de los partidos políticos para postular candidaturas comunes hasta en un 25% o menos de los distritos o ayuntamientos”, consistente en reconocer la validez del artículo 300, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

#### **En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunos elementos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo con salvedades en consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, denominado “Condicionamiento a los diputados o integrantes de los ayuntamientos que obtuvieron el cargo como candidatos independientes a reelegirse mediante un partido político, siempre y cuando se afilie a éste antes de la mitad de su mandato”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 17, numeral 1, fracción I, en la porción normativa “siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo con lo establecido por sus estatutos”, y 20, numeral 3, en la porción normativa “siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo con lo establecido por sus estatutos”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Los señores Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados XIV, denominado “Integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional dependiendo del número de habitantes. No se fija de manera exacta el número de concejales por ese principio, sino que se establecen máximos (uso de la palabra ‘hasta’), y XVI, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez del artículo 24, numeral 1, fracciones III, IV, V y VI, en las porciones normativas “hasta”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca y, en vía de consecuencia, del artículo 24, numeral 2, en la porción normativa “el número de concejales y”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, así como determinar que las declaratorias de invalidez surtirán su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca.

#### **En relación con el punto resolutivo sexto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente general.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente general.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de sesenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia del veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas 62/2017 y 82/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

### VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I. EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2017 Y SUS ACUMULADAS 62/2017 Y 82/2017

Por lo que respecta al apartado IV, "Oportunidad", aun cuando se coincide con el sobreseimiento decretado respecto de la acción de inconstitucionalidad 82/2017, se considera que el partido promovente hizo valer conceptos de invalidez, no sólo en relación con el artículo 186, numeral 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, sino también en cuanto a los Decretos 633 y 650, por falta de consulta previa en materia indígena. En este sentido, si bien la impugnación del primero de ellos (en el que se contiene el artículo 186, numeral 4) resulta extemporánea, en atención a lo que señala la sentencia; se estima que debió precisarse que la del segundo también lo es, pero, en todo caso, porque la acción se presentó un día después de la fecha de vencimiento del plazo respectivo (23 de julio de 2017); por lo que, a mi juicio, debieron matizarse las consideraciones que se contienen en los párrafos 29 a 34.

En lo relativo al apartado VIII, "Impedimento para votar por estar sujeto a un proceso criminal que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de sujeción a proceso", se comparten el sentido y consideraciones de la resolución, con excepción de aquéllas a que se refieren los párrafos 61 a 63, que se hacen a mayor abundamiento y, en mi opinión, resultan innecesarias.

Por lo que hace al apartado IX, "Condicionamiento a los diputados o integrantes de los Ayuntamientos que obtuvieron el cargo como candidatos independientes a reelegirse mediante un partido político, siempre y cuando se afilien a éste antes de la mitad de su mandato", se coincide con el sentido, pero no con todas las consideraciones del fallo, pues se estima que no existe violación a la libertad de asociación y no resulta necesario hacer un test de escrutinio estricto (que declare no razonable ni proporcional la medida), al ser evidente la violación del derecho a ser votado, por existir una diferencia injustificada que, incluso de establecerse en los estatutos de un determinado partido político, sería inconstitucional.

En cuanto al apartado X, "Permisión de que los diputados, síndicos y regidores no se separen del cargo para ser candidatos a diputados, gobernador y concejales, incluyendo el supuesto de reelección", se comparten el sentido y consideraciones de la sentencia, en su primera parte, mas no en la segunda, donde se hace un estudio oficioso de un aspecto no cuestionado por el partido promovente.

Por lo que se refiere al apartado XI, "Toma de posesión del cargo como concejal una vez que se haya declarado válida la elección extraordinaria del Ayuntamiento por el consejo electoral respectivo", se coincide con el sentido de la resolución, que reconoce la validez de la norma impugnada, pero no con sus consideraciones, sustentadas en una interpretación conforme, ya que, necesariamente, la calificación de validez de la elección por el consejo electoral presupone la definitividad de los resultados de los comicios, de conformidad con el artículo 148, numeral 5, aplicable a los procesos electorales extraordinarios, en términos del artículo 28, numeral 1, de la Ley Electoral Local.

En torno al apartado XII, "Designación del titular de la Contraloría General del Instituto Electoral Estatal por parte del Congreso del Estado en términos del procedimiento y plazos fijados en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca", no se comparte el sentido del fallo, dada la posición que se sostuvo en el precedente que le sirve de sustento (acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas).

Por lo que toca al apartado XV, "Limitación a los partidos políticos para postular candidaturas comunes hasta en un 25% o menos de los distritos o Ayuntamientos", se coincide con el sentido y consideraciones de la sentencia, sobre la base de la libertad de configuración de las Legislaturas Locales respecto de la regulación de las candidaturas comunes; no tanto en la razonabilidad en el establecimiento de una medida como la que se combate.

Atentamente

El Ministro **Eduardo Medina Mora I.**- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I., en relación con la sentencia de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas 62/2017 y 82/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 61/2017 Y SUS ACUMULADAS 62/2017 Y 82/2017.**

En sesión celebrada el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Morena y Encuentro Social, los cuales impugnaron diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Presento este voto porque, si bien coincido con el sentido del fallo, no comparto todas las consideraciones que llevaron a la mayoría a declarar la invalidez de la porción normativa “siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo con lo establecido por sus estatutos” contenida en los artículos 17, numeral 1, fracción I y 20, numeral 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

**I. Fallo de la mayoría.**

El Tribunal Pleno declaró inconstitucionales las porciones normativas impugnadas al considerar que el deber de afiliación a un partido político como condición para optar por una reelección, habiendo obtenido una diputación o un puesto dentro de un ayuntamiento por la vía independiente, incide de manera desproporcionada con el derecho a ser votado de los ciudadanos.

Sostuvo que si bien la medida persigue la **finalidad constitucionalmente imperiosa de dotar de elementos informativos y tiempo suficiente a la ciudadanía para que valoren la nueva postura política del funcionario que pretende reelegirse**, no es razonable ni proporcional en sentido estricto, ya que las normas impugnadas obligan a que dichas personas ejerzan el derecho de asociación para poder gozar del derecho a ser votado, además de que incurre en una intromisión en la auto-organización de los partidos políticos al obligarlos a afiliarse a su candidato, impidiéndoles proponer como candidato a una persona que no esté afiliada al mismo.

**II. Motivos de disenso.**

Considero que el presente caso debió resolverse conforme a la acción de inconstitucionalidad 69/2017<sup>1</sup> en la que se estudió la constitucionalidad de la fracción XIII del artículo 80 de la Ley Electoral de Tamaulipas<sup>2</sup>, disposición similar a las que en este asunto se analizan, la cual restringía a partidos políticos a postular a un candidato que hubiera tendido la calidad de independiente en el proceso electoral anterior, salvo que se afiliara al partido postulante.

En dicho precedente la medida se sometió a un test de proporcionalidad y, con el fin de determinar si contaba con una finalidad constitucionalmente imperiosa, se hizo referencia al procedimiento legislativo, del cual advirtió que el legislador tuvo como finalidad instituir la norma impugnada como una regla de reciprocidad hacia las personas que habiendo sido postuladas por un partido político, no podían ser candidatos independientes en la siguiente elección. Al respecto, el Tribunal Pleno señaló que las restricciones temporales para el acceso al registro de candidaturas independientes, buscaba garantizar una separación entre el candidato independiente y el partido político en el que anteriormente desempeñó un cargo, criterio que no operaba para candidatos independientes que busquen reelegirse a través de un partido político.

En la presente acción de inconstitucionalidad, el Congreso local no señaló la finalidad con la que expidió las disposiciones impugnadas ni ello se advierte del proceso legislativo, sino que es el propio fallo el que encuentra una finalidad imperiosa de dotar de información y tiempo suficiente a la ciudadanía para que valoren la nueva postura del respectivo funcionario que pretende reelegirse. Sin embargo, a mi juicio dicha finalidad no se desprende de la estructura de la norma, ya que no existe ninguna relación entre afiliarse a un partido e informar a la ciudadanía sobre quién postula a un candidato.

Por otro lado, en el mismo sentido que en el precedente mencionado, estimo que de acuerdo con la Ley General de Partidos Políticos<sup>3</sup>, la afiliación es un aspecto interno de los partidos políticos, el cual se encuentra

<sup>1</sup> Fallada el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete por unanimidad de diez votos.

<sup>2</sup> **Ley Electoral de Tamaulipas**

**Artículo 80.-** Los partidos políticos y coaliciones tendrán derecho a nombrar representantes que integrarán los organismos electorales bajo las siguientes reglas:

(...)

XIII. Los partidos políticos o coaliciones, no podrán postular como candidato a quien en el proceso electoral inmediato anterior, haya sido postulado como candidato independiente, salvo que el ciudadano se haya afiliado al partido político que lo postule a más tardar dos meses antes del inicio del proceso electoral.”

<sup>3</sup> **Ley General de Partidos Políticos**

**Artículo 34.**

1. Para los efectos de lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la Base I del artículo 41 de la Constitución, los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la Constitución, en esta Ley, así como en su respectivo Estatuto y reglamentos que aprueben sus órganos de dirección.

2. Son asuntos internos de los partidos políticos:

(...)

b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a éstos;

(...)

**Artículo 39.**

1. Los estatutos establecerán:

contenido en sus estatutos, incluyendo los procedimientos para la afiliación individual, los derechos y obligaciones de los militantes, así como las normas y procedimientos democráticos para la postulación de sus candidatos. Por lo tanto, si una persona que haya tendido la calidad de candidato independiente busca ser reelegido a través de un régimen partidista, deberá estar a las reglas que rijan la vida interna de los partidos políticos, por lo que si estos últimos en su normativa interior establecen que para la postulación a una candidatura la persona debe estar afiliada o no al partido, entonces le corresponderá decidir libremente sobre ésta en ejercicio de su derecho de asociación política.

Asimismo, al igual que en la ya mencionada acción de inconstitucionalidad, considero que al no advertirse del Congreso local alguna justificación para imponer un requisito adicional a quienes contendieron en el proceso electoral anterior por la vía independiente, respecto de aquellos que lo hicieron a través de un partido político, la medida es discriminatoria, ya que de la Constitución General<sup>4</sup> y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>5</sup>, se desprende que los candidatos de un partido y los candidatos independientes gozan de igualdad dentro del proceso electoral.

Con base en lo anterior, debido a que la restricción al derecho a ser votado no supera un juicio de razonabilidad, las porciones normativas impugnadas resultan inconstitucionales.

El Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veintinueve de agosto de dos mil diecisiete, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas 62/2017 y 82/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil dieciocho.- Rúbrica.

(...)

b) Los procedimientos para la afiliación individual, personal, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones;

c) Los derechos y obligaciones de los militantes;

d) La estructura orgánica bajo la cual se organizará el partido político;

(...)

f) Las normas y procedimientos democráticos para la postulación de sus candidatos;

(...)

#### <sup>4</sup> Constitución General

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

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

(...)

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

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

**Artículo 41.**

(...)

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

**Artículo 116.-** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

(...)

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

#### <sup>5</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos

**Artículo 23.** Derechos Políticos

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

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

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

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

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

#### <sup>5</sup> Artículo 25

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

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

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

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