

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 201/2020.

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 201/2020

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO
COLABORÓ: FERNANDA BITAR SIMÓN

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al diez de noviembre de dos mil veinte, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 201/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra los Decretos N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte, por medio de los cuales se reformó la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Ley Electoral, todas del Estado de Chihuahua.

I. ANTECEDENTES

1. **Aprobación y publicación de las normas generales impugnadas.** El diez de diciembre de dos mil diecinueve la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el **Decreto N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O.**, por medio del cual se reformó el artículo 9, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua (en lo sucesivo "Constitución de Chihuahua" o "Constitución Estatal"), y lo remitió para su aprobación a los sesenta y siete municipios que integran la entidad federativa. El decreto aprobado disponía, en esencia, el establecimiento de instancias especializadas para asistir a los pueblos indígenas con personas traductoras, intérpretes y defensoras con conocimiento de su cultura.
2. Ese mismo día el Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el **Decreto N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O.**, por medio del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Ley Electoral, todas del Estado de Chihuahua. Estas modificaciones implementaban a nivel legal, mediante nuevas obligaciones e instancias especializadas, la asistencia de traductores, intérpretes y defensores a los pueblos y comunidades indígenas en distintos procedimientos judiciales y administrativos.
3. El treinta de enero de dos mil veinte el Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el **Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E.**, por medio del cual se adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua. Las adiciones instauraban un Centro de Personas Traductoras e Intérpretes como órgano auxiliar del Poder Judicial del Estado para garantizar el derecho de acceso a la justicia a las personas con discapacidad y a los pueblos y comunidades indígenas.
4. El mismo día el Congreso del Estado de Chihuahua aprobó el **Decreto N° LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E.**, por medio del cual se adicionó un párrafo tercero al artículo 18 de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua. La adición obligaba a las autoridades estatales a informar a los pueblos y comunidades indígenas en su lengua materna diversas cuestiones relacionadas con la salud.
5. El cuatro de febrero siguiente la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Chihuahua expidió el **Decreto N° LXVI/DRFCT/0688/2020 I D.P.**, por medio del cual se declararon aprobadas las reformas al artículo 9 de la Constitución Estatal (véase *supra* párr. 1) y se remitieron al Titular del Poder Ejecutivo Estatal para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

6. El cuatro de marzo de dos mil veinte los cinco decretos recién referidos fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua¹.
7. **Presentación de la demanda, trámite y admisión.** El tres de agosto de dos mil veinte la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de quien se ostentó como su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Decretos N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVII/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E. (*supra* párrs. 1, 2, 3 y 4, respectivamente)². Adujo, por un lado, que tales instrumentos legislativos eran contrarios al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “Constitución Federal”), así como a los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en lo sucesivo “Convenio 169 de la OIT”), porque las modificaciones que decretaban no habían sido sometidas a consulta con los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad federativa³. Por otro lado, la Comisión accionante alegó que el Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. (*supra* párr. 3) vulneraba además el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, pues las adiciones que aquél contemplaba no habían sido consultadas con las personas con discapacidad en el Estado de Chihuahua⁴.
8. El diez de agosto siguiente el ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar expediente respectivo, registrarlo con el número **201/2020** y turnarlo al ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento correspondiente⁵.
9. El diecisiete de agosto de dos mil veinte el ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, dio vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo de Chihuahua para que rindieran sus informes dentro del plazo de seis días naturales a partir de la notificación del acuerdo y les requirió para que con ellos enviaran, respectivamente, copia certificada de los antecedentes legislativos de los decretos impugnados y el ejemplar del periódico oficial de la entidad federativa en que constara su publicación. Asimismo, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que hasta antes del cierre de la instrucción hicieran las manifestaciones que les correspondieran. Finalmente, el ministro instructor solicitó a la Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión respecto de la acción de inconstitucionalidad y requirió al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua para que informara cuándo daba inicio el próximo proceso electoral en la entidad⁶.
10. **Rendición de informe del Poder Ejecutivo.** El uno de septiembre de dos mil veinte el Poder Ejecutivo de Chihuahua, a través del Director General de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno del Estado, rindió su informe en el sentido de sostener la validez de los decretos impugnados y remitió el ejemplar del periódico oficial de la entidad federativa que le había sido requerido⁷.
11. **Desahogo de requerimientos por las autoridades electorales.** Ese mismo día el Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua informó que el próximo proceso electoral en la entidad federativa daría inicio el primero de octubre de dos mil veinte⁸. Por su parte, el siete de septiembre siguiente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación remitió su opinión sobre la acción de inconstitucionalidad. Por un lado, señaló que no podía emitir juicio alguno en relación con los decretos que reformaban la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Judicial, ni la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, todas del Estado de Chihuahua, toda vez que las reformas no se encontraban relacionadas con la materia electoral ni requerían, por tanto, de una opinión especializada. En relación con el Decreto N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O. (*supra* párr. 2), en cambio, la Sala Superior se pronunció por la inconstitucionalidad del instrumento. Estimó que al expedirse dicho decreto se había incumplido la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa sobre medidas y acciones que afectarían sus derechos e intereses⁹.

¹ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 135 a 149.

² Véase *ibíd.*, fojas 1 a 27.

³ Véase *ibíd.*, fojas 4 a 20.

⁴ Véase *ibíd.*, fojas 20 a 26.

⁵ Véase *ibíd.*, foja 36.

⁶ Véase *ibíd.*, fojas 39 a 42.

⁷ Véase *ibíd.*, fojas 94 a 107.

⁸ Véase *ibíd.*, foja 170.

⁹ Véase *ibíd.*, fojas 177 a 188.

12. **Presentación extemporánea del informe del Poder Legislativo.** El nueve de septiembre de dos mil veinte el Poder Legislativo de Chihuahua, a través del Titular de la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso del Estado, remitió un escrito con su informe¹⁰. Sin embargo, dado que su presentación había excedido el plazo de seis días naturales otorgado para tal efecto a dicha autoridad en el acuerdo admisorio (*supra* párr. 9), el ministro instructor determinó que la promoción era extemporánea¹¹.
13. **Alegatos.** El veintitrés de septiembre de dos mil veinte el ministro instructor puso los autos a vista a las partes para que en el plazo de dos días naturales a partir de que les fuera notificado el acuerdo formularan por escrito sus alegatos¹². El uno de octubre siguiente se recibieron los escritos de alegatos presentados por Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Legislativo de Chihuahua¹³.
14. **Manifestaciones del Fiscal General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.** En el presente asunto no realizaron manifestación alguna.
15. **Cierre de instrucción.** El siete de octubre de dos mil veinte el ministro instructor consideró que el expediente estaba debidamente integrado y cerró la instrucción para el efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente¹⁴.

II. REQUISITOS PROCESALES

16. **Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹⁵; 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “Ley Reglamentaria”)¹⁶, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁷, toda vez que la promovente plantea la posible contradicción entre diversas disposiciones de carácter general de una entidad federativa y la Constitución Federal, el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
17. **Oportunidad.** De acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria¹⁸ el plazo para ejercer una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que la norma general impugnada sea publicada en el medio oficial correspondiente, pero si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Como es bien sabido, en atención a las circunstancias extraordinarias provocadas por la pandemia del virus SARS-CoV2-COVID-19, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020. A través de dichos instrumentos se declararon inhábiles los días comprendidos entre el dieciocho de marzo y el dos de agosto de dos mil veinte. Si todos los decretos impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte y la demanda fue presentada el tres de agosto de ese mismo año —es decir, el primer día hábil siguiente al del vencimiento del plazo previsto en la Ley Reglamentaria, que fue inhábil por acuerdo del Tribunal Pleno— entonces es evidente que la promoción de la presente acción es oportuna.

¹⁰ Véase *ibíd.*, fojas 203 a 225.

¹¹ Véase *ibíd.*, foja 861.

¹² Véase *ibíd.*, fojas 861 y 862.

¹³ Véase *ibíd.*, fojas 876 a 882 y 886 a 904, respectivamente.

¹⁴ Véase *ibíd.*, fojas 908 y 909.

¹⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

[...].

¹⁶ **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹⁷ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...].

¹⁸ **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.

18. **Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal¹⁹ dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, en términos de los artículos 11 y 59 de la Ley Reglamentaria²⁰, dicho órgano debe comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. En el presente asunto se surten tales supuestos, pues la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con facultades de representación del organismo en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos²¹. La funcionaria acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo del Senado de la República por medio del cual se le designó como Presidenta de dicha Comisión por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro²².

III. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

19. En el presente asunto no se invocaron causas de improcedencia ni el Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de alguna otra que llevara a decretar el sobreseimiento de la acción.

IV. ESTUDIO DE FONDO

20. **Decretos impugnados.** Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que no todos los decretos impugnados se controvierten exactamente por las mismas razones, a continuación se describe sintéticamente el contenido de cada uno de ellos.

- A. El Decreto N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O.**²³ reformó el artículo 9, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua²⁴. Por un lado, se introdujo lenguaje incluyente respecto de la obligación para el Estado de asistir en todo tiempo a los pueblos indígenas y las personas que los componen con “*personas traductoras, intérpretes y defensoras*” con dominio de su lengua, conocimiento de su cultura y del derecho indígena. Por otro lado, se agregó al texto constitucional local una precisión en el sentido de que para cumplir con esta obligación “[*se establecerán*] *las instancias especializadas correspondientes*”²⁵.

- B. El Decreto N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O.**²⁶ modificó cuatro ordenamientos legales distintos:

1. En primer lugar, este instrumento adicionó un segundo párrafo al artículo 35 y reformó la fracción XI del artículo 35 Quáter, ambos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua²⁷. Se introdujo, por una parte, una nueva obligación para la Fiscalía General del

¹⁹ Véase *supra* nota 15.

²⁰ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

[...]

Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

²¹ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

²² Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, foja 34.

²³ Véase *ibíd.*, fojas 138 a 139.

²⁴ **Artículo 9°.** Los pueblos indígenas y las personas que los componen, tienen derecho al acceso pleno a la Jurisdicción del Estado.

[...]

Así mismo (sic), el Estado debe asistirlos, en todo tiempo, con personas traductoras, intérpretes y defensoras con dominio de su lengua, conocimiento de su cultura y del Derecho Indígena, estableciendo para ello las instancias especializadas correspondientes. (Énfasis añadido).

²⁵ *Idem*.

²⁶ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 140 a 144.

²⁷ **Artículo 35.** [...]. La Fiscalía se organizará en un sistema de regionalización y especialización de acuerdo con las siguientes atribuciones:

[...]

Para dar cumplimiento al derecho de acceso a la justicia a personas, pueblos y comunidades indígenas, la Fiscalía General del Estado, en el ejercicio de las atribuciones antes señaladas, garantizará que aquellas cuenten con la asistencia de personas traductoras e intérpretes, debidamente certificadas, en toda actuación que les involucre, estableciendo para ello las previsiones necesarias y, de resultar indispensable, la celebración de convenios de colaboración o coordinación con las instituciones competentes. (Énfasis añadido).

Artículo 35 Quáter. A la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

XI. Celebrar convenios tanto con el Poder Judicial del Estado, como con el de la Federación y sus respectivos Consejos de la Judicatura, para coadyuvar en los procesos de capacitación en materia de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas, a quienes formen parte de la Defensoría Pública, así como a las personas traductoras e intérpretes, según corresponda, que integren la instancia especializada correspondiente.

[...] (Énfasis añadido).

Estado a fin de dar cumplimiento al derecho de acceso a la justicia de las personas, pueblos y comunidades indígenas. Concretamente, la Fiscalía ahora debe garantizar que aquéllos cuenten con la asistencia de personas traductoras e intérpretes, debidamente certificadas, en toda actuación que les involucre, estableciendo para ello las previsiones necesarias y, de resultar indispensable, la celebración de convenios de colaboración o coordinación con las instituciones competentes (art. 35). Por otra parte, se incrementaron las atribuciones legales de la Comisión Estatal de los Pueblos Indígenas para celebrar convenios en materia de capacitación en materia de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas. Mientras que ahora también se incluyen el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura del Estado como posibles contrapartes de tales convenios, pues anteriormente sólo se mencionaba al Poder Judicial del Estado y al Consejo de la Judicatura Federal, los destinatarios de la capacitación ya no serán sólo quienes formen parte de la Defensoría Pública, sino también las personas traductoras e intérpretes que integren la instancia especializada correspondiente (art. 35 Quáter, frac. XI).

2. En segundo lugar, el decreto impugnado adicionó una Sección Sexta al Título Tercero, Capítulo Segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua vigente al momento de la aprobación de este instrumento por el Congreso Estatal²⁸. Dicha sección —integrada por los artículos 151 Bis, 151 Ter y 151 Quáter de la ley²⁹— establece un “*Centro de Personas Traductoras e Intérpretes*” como órgano auxiliar del Poder Judicial, con autonomía técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de sus actividades sustantivas. Se dispone que el objetivo del Centro es proveer lo necesario en materia de traducción e interpretación, a fin de que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia puedan garantizar el derecho de acceso a la justicia a las personas, pueblos y comunidades indígenas, así como apoyar a los poderes estatales y demás autoridades de la entidad federativa a fin de que los actos cuya emisión tenga consecuencias jurídicas para ellos se desarrollen con la asistencia de personas defensoras, traductoras o intérpretes debidamente certificadas (art. 151 Bis). También se dispone que el Centro dependerá del Consejo de la Judicatura del Estado y que se establecerán centros regionales en los distritos judiciales que lo requieran, previo cumplimiento del procedimiento previsto para tal efecto en la ley (art. 151 Ter). Finalmente, se dispone que el Centro ejercerá sus atribuciones a través de la estructura orgánica que determine el Consejo y que contará con el número necesario de personas traductoras e intérpretes que requiera cada distrito judicial (art. 151 Quáter).
3. En tercer lugar, el decreto impugnado adicionó un tercer párrafo al artículo 11 de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua³⁰. La nueva disposición prevé que se determinará anualmente la partida presupuestal que permita al órgano especializado en personas traductoras e intérpretes cumplir con las funciones que la ley le señala.

²⁸ Es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación con el artículo 1° de la Ley Reglamentaria, que el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve se expidió una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua. Véase el Decreto N° LXVI/EXLEY/0621/2019 I P.O., disponible en la dirección web: http://chihuahua.gob.mx/atach2/anexo/anexo_104-2019_ley_organica_del_poder_judicial.pdf.

²⁹ **Artículo 151 Bis (abrogado el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve).** El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes es un órgano auxiliar del Poder Judicial, con autonomía técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones y desarrollo de sus actividades sustantivas.

Tiene como objeto proveer lo necesario en materia de traducción e interpretación, a fin de que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia puedan garantizar, en este sentido, el derecho de acceso a la justicia a personas, pueblos y comunidades indígenas.

Así mismo, apoyará a los Poderes del Estado y demás autoridades de la Entidad Federativa, para que los actos que emitan en el ámbito de su competencia, con consecuencias jurídicas para personas, pueblos y comunidades indígenas, se desarrollen con la asistencia de personas defensoras, traductoras o intérpretes debidamente certificadas, según corresponda.

Artículo 151 Ter (abrogado el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve). El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes dependerá del Consejo y para el adecuado cumplimiento de sus funciones se establecerán centros regionales en aquellos distritos judiciales que así lo requieran, previo cumplimiento del procedimiento establecido por la Ley para tal efecto.

Artículo 151 Quáter (abrogado el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve). El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes ejercerá sus atribuciones a través de la estructura orgánica que determine el Consejo y contará con el número de personas traductoras e intérpretes necesarias, de conformidad con los requerimientos de cada distrito judicial.

³⁰ **Artículo 11.** Las autoridades judiciales y administrativas deberán tomar en cuenta los derechos y la cultura de los pueblos y las comunidades indígenas, en los procesos judiciales que involucren a las personas pertenecientes a estos.

En todos los juicios y procedimientos del orden jurisdiccional en los que sean parte los pueblos o las personas indígenas, el Estado deberá asistirlos, en todo tiempo, con personas traductoras, intérpretes y defensoras con dominio de su idioma, conocimiento de su cultura y sus sistemas normativos internos.

Para tal efecto, se determinará anualmente la partida presupuestal que permita al órgano especializado en personas traductoras e intérpretes, cumplir con las funciones que la Ley le señala. (Énfasis añadido).

4. Por último, el decreto impugnado adicionó un segundo párrafo al artículo 272 i, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua³¹. Éste dispone que cuando el Órgano Interno de Control del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua en ejercicio de sus atribuciones vincule a particulares, lo cual en términos del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos puede suceder por faltas graves, y dichos particulares se autoadscriban como personas indígenas, el referido Órgano Interno de Control debe garantizar que aquéllos cuenten con la asistencia de persona defensora, traductora o intérprete, según corresponda. También se prevé que, tratándose de las dos últimas, el citado órgano podrá recurrir al apoyo del Centro de Personas Traductoras e intérpretes a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.
- C. El **Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E.**³² adicionó diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua que entró en vigor el veintiocho de diciembre de dos mil diecinueve³³.
1. En primer lugar, se agregó un inciso i) a la fracción II del artículo 16 de la ley³⁴. Allí se dispone simplemente que el Centro de Personas Traductoras e Intérpretes representa un área auxiliar de la función administrativa del Poder Judicial del Estado.
 2. En segundo lugar, el decreto adicionó una Sección Novena al Capítulo Segundo del Título Tercero de la ley. En términos muy similares a como se había hecho para la anterior ley orgánica en el ya referido Decreto N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O. (véase *supra* B.2), la nueva sección —integrada por los artículos 177 Bis, 177 Ter y 177 Quáter³⁵— establece un “*Centro de Personas Traductoras e Intérpretes*” como órgano auxiliar del Poder Judicial, con autonomía técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de sus actividades sustantivas (art. 177 Bis, párr. primero). Dispone que el objetivo del Centro es proveer lo necesario en materia de traducción e interpretación, a fin de que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia puedan garantizar el derecho de acceso a la justicia a personas con discapacidad, particularmente visual, auditiva o del habla, así como a los pueblos y comunidades indígenas, y que para tal efecto contará con personal especializado en Lengua de Señas Mexicana, en la emisión de documentos en Sistema de Escritura Braille, en lenguas indígenas y demás ayudas técnicas y humanas necesarias para la comunicación (art. 177 Bis, párr. segundo). También prevé que el Centro apoyará a los poderes estatales y demás autoridades de la entidad federativa a fin de que los actos cuya emisión tenga consecuencias jurídicas para las personas con discapacidad visual, auditiva o del habla, así como para los pueblos y comunidades indígenas, se desarrollen con la asistencia de personas traductoras o intérpretes debidamente certificadas (art. 177 Bis, párr. tercero). Asimismo,

³¹ **Artículo 272 i.**

[...]

2) El Órgano Interno de Control tendrá a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de las y los servidores públicos del Instituto, así como de particulares a quienes se les vincule con faltas graves; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante las autoridades correspondientes; tendrá además a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del Instituto.

Quando en el ejercicio de sus atribuciones se vincule a particulares, y estos resultaren autoadscribirse como indígenas, dicho órgano debe garantizar que cuenten con la asistencia de persona defensora, traductora o intérprete, según corresponda. Tratándose de las dos últimas, podrá recurrir al apoyo del Centro de Personas Traductoras e Intérpretes a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

[...]. (Énfasis añadido).

³² Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 145 a 147.

³³ Véase *supra* nota 27.

³⁴ **Artículo 16.** Son áreas auxiliares del Poder Judicial las siguientes: [...]

II. De la función administrativa: [...]

i) Centro de Personas Traductoras e Intérpretes. [...]

³⁵ **Artículo 177 Bis.** El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes es un órgano auxiliar del Poder Judicial, con autonomía técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones y desarrollo de sus actividades sustantivas.

Tiene como objeto proveer lo necesario en materia de traducción e interpretación, a fin de que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia puedan garantizar, en este sentido, el derecho de acceso a la justicia a personas con discapacidad, particularmente visual, auditiva o del habla, así como a los pueblos y comunidades indígenas. Para tal efecto, contará con personal especializado en Lengua de Señas Mexicana, en la emisión de documentos en Sistema de Escritura Braille, en lenguas indígenas y demás ayudas técnicas y humanas necesarias para la comunicación.

Así mismo, apoyará a los Poderes del Estado y demás autoridades de la Entidad Federativa, para que los actos que emitan en el ámbito de su competencia, con consecuencias jurídicas para personas con discapacidad visual, auditiva o del habla, así como para los pueblos y comunidades indígenas, se desarrollen con la asistencia de personas traductoras o intérpretes debidamente certificadas, según corresponda.

Artículo 177 Ter. El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes dependerá del Consejo y para el adecuado cumplimiento de sus funciones se establecerán centros regionales en aquellos distritos judiciales que así lo requieran, previo cumplimiento del procedimiento establecido por la Ley para tal efecto.

Artículo 177 Quáter. El Centro de Personas Traductoras e Intérpretes ejercerá sus atribuciones a través de la estructura orgánica que determine el Consejo y contará con el número de personas traductoras e intérpretes necesarias, de conformidad con los requerimientos de cada distrito judicial.

dispone que el Centro dependerá del Consejo de la Judicatura del Estado y se establecerán centros regionales en los distritos judiciales que así lo requieran, previo cumplimiento del procedimiento previsto para tal efecto en la ley (art. 177 Ter). Finalmente, se establece que el Centro ejercerá sus atribuciones a través de la estructura orgánica que el Consejo determine y contará con el número necesario de personas traductoras e intérpretes que requiera cada distrito judicial (art. 177 Quáter).

3. En tercer lugar, el artículo tercero transitorio del decreto impugnado derogó el artículo segundo del recién referido Decreto N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O. (véase *supra* B.2) y, por consiguiente, la adición de los artículos 151 Bis, 151 Ter y 151 Quáter a la ley anterior³⁶.
 - D. Por último, el **Decreto N° LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E.**³⁷ adicionó un párrafo tercero al artículo 18 de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua³⁸. En dicho precepto legal ahora se dispone que la información que se difunda en las campañas de salud, tratamientos médicos o quirúrgicos a los pacientes, incluidas las autorizaciones para recibir éstos, deberá traducirse a la lengua materna de acuerdo al pueblo indígena de que se trate.
21. **Conceptos de invalidez**³⁹. Como ya se anticipó, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que los decretos impugnados son inconstitucionales porque las autoridades responsables omitieron llevar a cabo los respectivos procedimientos de consulta que el parámetro de regularidad constitucional requiere para expedir normas con ese contenido.
 22. Por una parte, señala que todos los decretos impugnados vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Chihuahua reconocido en el artículo 2° de la Constitución Federal⁴⁰, así como en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT⁴¹, pues introducen

³⁶ Véase *supra* nota 28.

³⁷ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, foja 148.

³⁸ **Artículo 18.** Los pueblos y las comunidades indígenas, con base en su autonomía, tienen derecho al uso y desarrollo de su sistema médico tradicional, así como al acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones de salubridad y de servicios de salud y atención médica.

Los servicios de salud que el Poder Ejecutivo del Estado proporcione a las personas que integran los pueblos y las comunidades indígenas se planearán y desarrollarán privilegiando el uso de su idioma y respetando, promoviendo y propiciando su sistema médico tradicional. Asimismo propiciarán la inclusión de las personas médicas tradicionales indígenas, de conformidad con lo que establezcan las leyes en la materia.

La información que se difunda en las campañas de salud, tratamientos médicos o quirúrgicos a los pacientes, incluidas las autorizaciones para recibir estos (sic), deberá traducirse a la lengua materna de acuerdo al pueblo indígena de que se trate. (Énfasis añadido).

³⁹ En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria, la Suprema Corte suplirá la deficiencia de la demanda.

⁴⁰ **Artículo 2.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

[...]

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 de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

[...]

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:

[...]

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.

[...]

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

⁴¹ **Artículo 6.**

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

modificaciones legislativas que impactan significativamente los intereses de las comunidades originarias de esa entidad federativa sin que se hubiera llevado a cabo un procedimiento para consultarlas al respecto. Explica que como las reformas versaban sobre la garantía para dichos grupos de contar con (i) asistencia de traductores e intérpretes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos de los que sean parte y (ii) la traducción a su lengua materna de información en materia de salud, aquéllas impactaban sustancialmente en la regulación y el reconocimiento de sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y a la salud. Afirma, por ende, que para expedir tales normas el Estado de Chihuahua tenía la obligación de consultar a dichos grupos sociales de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe. Aduce que si bien pudiera afirmarse que las reformas impugnadas son benéficas para las personas que se autoadscriben como indígenas, no puede soslayarse que a nivel convencional dicho sector social cuenta con el derecho a ser consultado precisamente para que ellos definan si las medidas legislativas les resultan benéficas o no. Al no haberse llevado a cabo una consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, concluye la accionante, debe declararse la invalidez de los cuatro decretos impugnados en su totalidad⁴².

23. Por otra parte, la Comisión promovente aduce que el Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. (*supra* **C**) también vulnera el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴³ (en lo sucesivo “la Convención”), pues al expedir dicho instrumento legislativo las autoridades responsables omitieron llevar a cabo una consulta previa a las personas con discapacidad a través de las organizaciones que las representan. Sostiene que conforme a la interpretación de este artículo de la Convención por la Suprema Corte y por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en la Observación General N° 7, las autoridades de Chihuahua estaban obligadas a llevar a cabo una consulta sobre toda medida legislativa que pudiera afectar directa o indirectamente a las personas con discapacidad. Explica que al establecerse un Centro de Personas Intérpretes y Traductoras enfocado en asistir a estas personas se adoptaron decisiones que guardan relación directa con distintos derechos tutelados por la referida Convención, como son los principios generales de autonomía e independencia, la igualdad ante la ley y el derecho a la participación. Pese a lo benéfica que pudiera resultar la existencia del Centro, concluye la Comisión accionante, la falta de consulta de su creación con las personas con discapacidad lo torna inválido, pues en la medida que tal consulta no es optativa, su omisión constituye un vicio formal con efecto invalidante en el proceso legislativo⁴⁴.
24. **Informe de la autoridad responsable**⁴⁵. Por su parte, el Poder Ejecutivo de Chihuahua sostiene que los conceptos de invalidez son infundados.

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

⁴² Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 4 a 20.

⁴³ **Artículo 4.** Obligaciones generales

[...]

3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

⁴⁴ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 20 a 26.

⁴⁵ En el presente asunto únicamente se tienen en cuenta las consideraciones del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, pues como se refirió en el apartado de antecedentes (*supra* párr. 13), el informe del Poder Legislativo se presentó de manera extemporánea.

25. En relación con el argumento relativo a la omisión de consultar a las personas, pueblos y comunidades indígenas para expedir los decretos controvertidos, la autoridad sostiene que no se vulnera el derecho a la consulta de estos grupos, pues del contenido de las porciones impugnadas se desprende que la finalidad del legislador fue solamente fortalecer los medios de los integrantes de las comunidades indígenas para acceder a los procedimientos de acceso de justicia y salud, garantizando a través de la información en su lengua y del personal capacitado en su cultura los principios de no discriminación reconocidos en el artículo 4° de la Constitución Federal. Señala que, lejos de afectarlos, el contenido de las normas impugnadas sólo fortalece y abona a los derechos de los cuales ya son titulares las personas y comunidades indígenas. Afirma que no toda medida legislativa o administrativa que implique algo relacionado con las comunidades y pueblos indígenas da lugar al ejercicio de una consulta previa, sino sólo en aquellos casos en que se presente una posible afectación directa de sus derechos e intereses. Considera que se debe de consultar a dicho grupo únicamente en aquellas situaciones en que el acto les genere un impacto significativo y que afecte sus condiciones de vida y el entorno en el que se desarrollan conforme al artículo 3, fracción VI, de la Ley de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas⁴⁶.
26. Por otra parte, en relación con los conceptos relativos a la omisión de realizar una consulta a las personas con discapacidad para expedir el Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E., el Ejecutivo local señala que ello no vulnera el artículo 4.3 de la Convención porque en este caso no había obligación de consultarlas. Sostiene que mediante dicho instrumento el gobierno local buscó incluir en los ordenamientos aplicables el Centro de Personas Traductoras e Intérpretes para ayudar a que las personas con discapacidad —particularmente con discapacidades visuales, auditivas o del habla— pudieran ejercer adecuadamente su derecho de acceso a la justicia, mismo que el Estado ya se encontraba obligado a garantizar, razón por la cual estima que la consulta no era necesaria. Explica que la finalidad de la reforma era que este grupo social tuviera una mejor calidad de vida en inclusión en la sociedad. Afirma que la comisión dictaminadora de la iniciativa presentada en el Congreso de Chihuahua hizo suya la solicitud de incorporar a las personas con discapacidad en relación con el Centro de Personas Traductoras e Intérpretes presentada por el Director del Instituto Chihuahuense de la Lengua de Señas Mexicana A.C. y por la Regidora y Presidenta de la Comisión de la Mujer, Familia y Derechos Humanos del Ayuntamiento de Chihuahua. Consecuentemente, concluye que la reforma cuestionada es acorde con los artículos 4.3 y 13 de la Convención, 29 de la Ley General para la Inclusión de Personas con Discapacidad y 51 de la Ley para la Inclusión y Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Estado de Chihuahua⁴⁷.
27. **Cuestiones jurídicas por resolver.** Como puede observarse, al abordar los planteamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su informe el Poder Ejecutivo de Chihuahua reconoce que efectivamente no se llevó a cabo algún tipo de consulta para expedir los decretos impugnados, pues considera que en ninguno de los casos esto era necesario. Al estar fuera de duda que las autoridades del Estado de Chihuahua omitieron realizar dichos procesos consultivos, en el presente asunto la validez constitucional de los decretos impugnados depende básicamente de la respuesta que esta Suprema Corte dé a las dos siguientes preguntas:
1. ¿Existía obligación de llevar a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Chihuahua para expedir los decretos impugnados?
 2. ¿Existía obligación de llevar a cabo una consulta a las personas con discapacidad en el Estado de Chihuahua para expedir el Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E.?
28. A continuación se aborda cada una de estas cuestiones.
- 1. ¿Existía obligación de llevar a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Chihuahua para expedir los decretos impugnados?**
29. En vista de los precedentes del Tribunal Pleno en relación con este tema, resolver la cuestión no representa mayor problema. Contra lo que sugiere el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de la decisión. Como se explica enseguida, dado que el contenido de todos los decretos aquí impugnados incide directamente en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en el Estado de Chihuahua, para tomar tales determinaciones las autoridades estatales se encontraban obligadas a llevar a cabo una consulta de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en la que participaran dichos grupos.

⁴⁶ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 94 a 103.

⁴⁷ Véase *ibíd.*, fojas 103 a 106.

30. En primer lugar, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa. Por lo menos desde que se resolvió **la controversia constitucional 32/2012**⁴⁸ existe un criterio mayoritario y vinculante del Pleno de la Suprema Corte en el sentido de que los artículos 2° de la Constitución Federal⁴⁹ y 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT⁵⁰ obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, *“cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente”*⁵¹.
31. En dicho precedente se explicó que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2° constitucional relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación. La Suprema Corte sostuvo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente en el texto constitucional como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1° de la Constitución Federal los referidos artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT formaban parte del parámetro de regularidad constitucional. Ellos imponían por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio. Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las legislaturas locales se encontraban obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población⁵².
32. En segundo lugar, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afroamericanas, el Tribunal Pleno ha ido precisando caso por caso qué debe entenderse por *“medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”* en el sentido del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. En la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas**⁵³, por ejemplo, se concluyó que una legislación es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas cuando el objeto de su regulación son precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas⁵⁴. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**⁵⁵ se explicó que también actualizan tal supuesto las medidas legislativas que incidan en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas pueden ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afecten a sus intereses⁵⁶. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**⁵⁷ se consideró que existe posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la OIT si las leyes bajo análisis regulan instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas⁵⁸. Como puede observarse, la Suprema Corte ha concluido que debe ser consultada conforme a los estándares del Convenio toda norma general que sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

⁴⁸ Resuelta el veintinueve de mayo de dos mil catorce, en este punto por mayoría de diez votos. En este asunto el Municipio de Cherán, Michoacán, impugnó reformas a la Constitución Estatal.

⁴⁹ Véase *supra* nota 40.

⁵⁰ Véase *supra* nota 41.

⁵¹ Controversia constitucional 32/2012, pág. 72.

⁵² Véase *ibíd.*, págs. 72 y 73.

⁵³ Resuelta el diecinueve de octubre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de diez votos. En ese asunto diversos partidos políticos impugnaron, entre otras normas, la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca.

⁵⁴ Véase la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, págs. 91 a 100.

⁵⁵ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, en este punto por mayoría de ocho votos. En ese asunto la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí impugnó el quinto párrafo del artículo 27 de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí.

⁵⁶ Véase la acción de inconstitucionalidad 31/2014, págs. 26 y 27 (“Por lo que al ser el consejo el mecanismo mediante el cual las comunidades indígenas pueden, en parte, ejercer su derecho de participación en la formulación de las políticas públicas que afecten sus intereses, además de tener intervención directa en el seguimiento y evaluación de dichas políticas e, incluso, hacer del conocimiento del instituto para su atención la información y planteamiento de problemas concretos que deriven de situaciones de discriminación o inequidad por cuestiones propias de las comunidades e individuos indígenas, cualquier medida legislativa que pretenda modificar algún aspecto de ese organismo es susceptible de causarles un perjuicio.”).

⁵⁷ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos. En ese asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa.

⁵⁸ Véase la acción de inconstitucionalidad 84/2016, pág. 17 (“57. Se advierte entonces, que la Ley impugnada puede afectar a los pueblos indígenas del Estado de Sinaloa por crear y regular una institución estatal destinada a la atención gratuita de las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio estatal y por ende, el Congreso local, tenía la obligación de consultarles directamente a los mismos, previo a la emisión de la norma impugnada.”).

33. En tercer lugar, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a la que alude el artículo 6 del Convenio de la OIT, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**⁵⁹ se declaró la invalidez de diversas normas no consultadas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa⁶⁰. Asimismo, tanto en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada**⁶¹ como en la **acción de inconstitucionalidad 116/2019 y sus acumuladas**⁶² se declaró la invalidez de las disposiciones impugnadas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas abiertamente pretendían garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales⁶³. Finalmente, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**⁶⁴ se invalidaron también por consulta deficiente diversas disposiciones cuyo objetivo explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes de la entidad federativa respectiva⁶⁵.
34. En estos casos el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador⁶⁶. En tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, "*afectar directamente*" en el sentido del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT no puede tener una connotación exclusivamente negativa. Se trata más bien de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental. Estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudique a estos grupos bajo los estándares del legislador implicaría realizar un pronunciamiento a priori sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio. En palabras del Tribunal Pleno, una postura así "[desconocería] que parte del objetivo de una consulta indígena es que sean los propios pueblos y comunidades indígenas quienes valoren qué es o qué no es lo que más les beneficia"⁶⁷.
35. Teniendo en cuenta los precedentes recién referidos, esta Suprema Corte considera que todos los decretos impugnados en el presente asunto representan por su contenido material medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Chihuahua en el sentido del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Por lo tanto, para expedir tales instrumentos las autoridades estatales se encontraban constitucionalmente obligadas a llevar a cabo una consulta de manera previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe para los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad federativa.
36. Como ya se detalló líneas arriba (véase *supra* párr. 20) y en aras de evitar repeticiones innecesarias se tiene aquí por reproducido, las modificaciones aprobadas por el Congreso de Chihuahua regulan de forma diferenciada frente al resto de la población de ese Estado de la República la garantía de al menos dos derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas. Mientras que tres de los decretos impugnados involucran modificaciones para garantizar el *derecho de acceso a la justicia* de los pueblos y comunidades indígenas de Chihuahua, uno de ellos contiene modificaciones que inciden en la garantía del *derecho a la salud* de estos grupos.
37. Por una parte, el Decreto N° LXVII/RFCNT/0512/2019 I P.O. (*supra* párr. 20. A) modificó el artículo 9 de la Constitución Estatal que reconoce del derecho de los pueblos indígenas a acceder a la jurisdicción del Estado, para disponer que se establecerán instancias especializadas a fin de cumplir la obligación de asistencia a los pueblos indígenas y a las personas que los componen con personas traductoras,

⁵⁹ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos. En ese punto se impugnó el decreto por el que se modificó la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

⁶⁰ Véase la acción de inconstitucionalidad 151/2017, págs. 33 y 34.

⁶¹ Resuelta el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos. En ese asunto se impugnó el Decreto número 203 mediante el cual se reformaron varios artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo.

⁶² Resuelta el doce de marzo de dos mil veinte, en este punto por mayoría de nueve votos. En ese asunto se impugnó el Decreto número 204 mediante el cual se reformó el artículo 5° de la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

⁶³ Véase la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada, págs. 65 a 83, y la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada, págs. 41 a 43.

⁶⁴ Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, en este punto por mayoría de nueve votos.

⁶⁵ Véase la acción de inconstitucionalidad 81/2018, pág. 79.

⁶⁶ Véase la acción de inconstitucionalidad 151/2017, pág. 41; la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada, págs. 42 y 43, y la acción de inconstitucionalidad 81/2018, pág. 82.

⁶⁷ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, pág. 82.

intérpretes y defensoras con dominio de su lengua, conocimiento de su cultura y del derecho indígena⁶⁸. Asimismo, el Decreto N° LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O. (*supra* párr. 20. **B**) modificó diversos preceptos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la antigua Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas y la Ley Electoral, todas del Estado de Chihuahua. A través de este instrumento se establecieron nuevas obligaciones para la Fiscalía General del Estado y atribuciones para la Comisión Estatal de Pueblos Indígenas relacionadas con la asistencia de personas traductoras e intérpretes a los pueblos indígenas de la entidad⁶⁹; se creó un “Centro de Personas Traductoras e Intérpretes” con mandato específico para asistir a los pueblos indígenas en los asuntos que tuvieran consecuencias jurídicas para ellos⁷⁰; se dispuso la determinación anual de una partida presupuestal para la institución especializada en materia de traducción e interpretación a fin de que pueda cumplir las funciones legales relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas⁷¹, y se impuso al Órgano Interno de Control del Instituto Estatal Electoral la obligación de garantizar que las personas vinculadas en un procedimiento de responsabilidades administrativas que se autoadscriban como indígenas cuenten con la asistencia de persona defensora, traductora o intérprete⁷². Finalmente, el Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. (*supra* párr. 20. **C**) adicionó la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial para establecer nuevamente un “Centro de Personas Traductoras e Intérpretes” con mandato para asistir, entre otros grupos vulnerables, a los pueblos y comunidades indígenas, a fin de garantizar su derecho de acceso a la justicia⁷³. Como puede observarse, en la medida que todos estos instrumentos involucran de un modo u otro la garantía del derecho de acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad, representan medidas legislativas susceptibles de afectarlos directamente.

38. Por otro lado, el Decreto N° LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E. (*supra* párr. 20. **D**) adicionó el artículo 18 de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua. Este instrumento legal dispone que la información que se difunda en las campañas de salud, tratamientos médicos o quirúrgicos a los pacientes, incluidas las autorizaciones para recibir éstos, deberá traducirse a la lengua materna de acuerdo al pueblo indígena de que se trate⁷⁴. Es evidente, por tanto, que el decreto impugnado incide directamente en la garantía del *derecho a la salud* de estas poblaciones en el Estado de Chihuahua y, en esa medida, también es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa en el sentido del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.
39. Ante la verificación de que todas las medidas legislativas impugnadas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y, por tanto, de que en el presente caso existía la obligación constitucional de consultarlas con esos grupos, esta Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos relativo a que la omisión de consultar a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa para emitir los decretos impugnados vulneró los artículos 2° de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT. Como sostiene la Comisión accionante, en la medida que el contenido de los decretos impugnados incide directamente en los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades del Estado de Chihuahua se encontraban obligadas a llevar a cabo una consulta que jamás realizaron.
40. Como se adelantó, no es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua señale que las medidas sean benéficas para los pueblos y comunidades indígenas y abonen a la realización de sus derechos de acceso a la justicia y a la salud. Contra lo que sugiere dicha autoridad responsable, el análisis de constitucionalidad de un procedimiento legislativo local por ausencia de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas no es susceptible de convalidarse por la consecuencia de la medida. En tanto garantía del derecho a la autodeterminación, la consulta conforme a los estándares reconocidos por esta Suprema Corte representa un requisito para tomar cualquier determinación que modifique de manera diferenciada la situación de tales pueblos y comunidades.

⁶⁸ Véase *supra* nota 24.

⁶⁹ Véase *supra* nota 27.

⁷⁰ Véase *supra* nota 29.

⁷¹ Véase *supra* nota 30.

⁷² Véase *supra* nota 31.

⁷³ Véase *supra* nota 35.

⁷⁴ Véase *supra* nota 38.

2. ¿Existía obligación de llevar a cabo una consulta a las personas con discapacidad en el Estado de Chihuahua para expedir el Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E.?

41. Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que, cuando en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una norma general, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ese mismo acto, pues en cualquier caso se declarará su invalidez⁷⁵. No obstante, dado que el presente asunto tiene la particularidad de que cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra la expedición del Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. se refiere a un tipo de consulta distinto, declarar la invalidez de este instrumento legal sin abordar ambos planteamientos podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación procesal ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por la accionante. A fin de evitar tal situación, la Suprema Corte considera que en este caso es pertinente responder si para la expedición del mencionado decreto también existía la obligación de llevar a cabo una consulta a las personas con discapacidad en el Estado de Chihuahua (*supra* párr. 27.2).
42. En vista de los precedentes del Tribunal Pleno relativos al derecho a la consulta de las personas con discapacidad, resolver esta cuestión tampoco representa mayor problema. Como se detalla enseguida, la Suprema Corte ha sostenido de manera reiterada que las medidas legislativas que incidan directa o indirectamente en los derechos de las personas con discapacidad de una entidad federativa representan “decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad” en el sentido del artículo 4.3 de la Convención⁷⁶. En consecuencia, tales medidas deben ser consultadas con las personas con discapacidad antes de ser adoptadas independientemente de que a juicio del legislador puedan resultarles benéficas. Dado que el contenido del Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. incide directamente en el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad visual, auditiva o del habla, para expedirlo las autoridades de Chihuahua se encontraban obligadas a llevar a cabo una consulta con estos grupos que fuera previa, informada, formal, oportuna, amplia, inclusiva, transparente, apropiada y de buena fe.
43. En primer lugar, el artículo 4.3 de la Convención dispone expresamente que las autoridades de los Estados Parte se encuentran obligadas “a celebrar consultas estrechas con las personas con discapacidad en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad”⁷⁷. Dado que este precepto forma parte del parámetro de regularidad constitucional en términos del artículo 1° de la Constitución Federal⁷⁸, cualquier nueva legislación expedida por una entidad federativa que represente una decisión sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad y en cuyo proceso de adopción no se haya celebrado una consulta estrecha con estos grupos a través de las organizaciones que los representan, es inconstitucional por violar la Convención. Lo decisivo aquí, por tanto, es dilucidar si en el caso concreto la legislación adoptada por el Congreso del Estado de Chihuahua versa sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad en el sentido de este precepto convencional.
44. Para determinar si un proceso decisorio en específico amerita consulta por actualizar este supuesto, en asuntos recientes tanto el Tribunal Pleno como las Salas de la Suprema Corte han hecho suya la interpretación del artículo 4.3 de la Convención realizada por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en lo sucesivo, “el Comité”). En términos de lo dispuesto en los artículos 34 y 35 de la Convención⁷⁹, el Comité es el órgano encargado de dar seguimiento a la implementación de

⁷⁵ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J.37/2004 del Tribunal Pleno cuyo rubro es **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIX, junio de dos mil cuatro, pág. 863.

⁷⁶ Véase *supra* nota 43.

⁷⁷ *Ídem*.

⁷⁸ **Artículo 1°.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

⁷⁹ **Artículo 34. Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad**

1. Se creará un Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, “el Comité”) que desempeñará las funciones que se enuncian a continuación.

[...]

Artículo 35. Informes presentados por los Estados Partes

1. Los Estados Partes presentarán al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, un informe exhaustivo sobre las medidas que hayan adoptado para cumplir sus obligaciones conforme a la presente Convención y sobre los progresos realizados al respecto en el plazo de dos años contado a partir de la entrada en vigor de la presente Convención en el Estado Parte de que se trate.

2. Posteriormente, los Estados Partes presentarán informes ulteriores al menos cada cuatro años y en las demás ocasiones en que el Comité se lo solicite.

3. El Comité decidirá las directrices aplicables al contenido de los informes.

[...].

- este instrumento internacional por los Estados Parte. Como dentro de sus funciones se encuentra interpretar los alcances de las obligaciones previstas en el tratado a fin de facilitar su cumplimiento por los Estados que lo suscriban, dicho órgano internacional se ocupó puntualmente del significado del artículo 4.3 de la Convención al aprobar la Observación General Número 7 en septiembre de dos mil dieciocho⁸⁰.
45. Específicamente relación con la porción normativa "*cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad*", el Comité sostuvo que esta expresión "*abarca toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad*"⁸¹. Al decir del Comité, la desinstitutionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables, serían todos ejemplos de cuestiones que afectan *directamente* a las personas con discapacidad. En cambio, las cuestiones que afectan *indirectamente* a estos grupos podrían guardar relación más bien con el derecho constitucional, los derechos electorales, el acceso a la justicia, el nombramiento de las autoridades administrativas a cargo de las políticas en materia de discapacidad o las políticas públicas en los ámbitos de la educación, la salud, el trabajo y el empleo⁸².
46. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha retomado en buena medida esta interpretación del artículo 4.3 de la Convención para efectos del ámbito interno mexicano y, al menos desde que el Comité aprobó la Observación General Número 7, el Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada que la obligación de las autoridades del país de consultar de manera estrecha a las personas con discapacidad opera, entre otros supuestos, cuando las medidas legislativas sean susceptibles de afectar directa o indirectamente a las personas con discapacidad. Esto sucede cuando una decisión tendrá consecuencias visibles sobre estos grupos sociales en una proporción distinta a la que las tendrá en el resto de la población. Por lo tanto, para que se considere que una ley estatal no requería consulta en términos de este precepto de la Convención, son siempre las autoridades de la entidad federativa correspondiente quienes tienen la carga de demostrar que la cuestión examinada no tiene un efecto desproporcionado sobre las personas con discapacidad⁸³.
47. Así, por ejemplo, al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 101/2016**⁸⁴ el Tribunal Pleno determinó que debían haberse consultado previamente las normas que regulaban la atención integral de las personas con Síndrome de Down, pues la decisión del legislador afectaba directamente a las personas con este tipo de discapacidad⁸⁵. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**⁸⁶ se resolvió que existía obligación de llevar a cabo una consulta cuando se pretendiera incluir en la ley a las personas con discapacidad temporal como beneficiarios de los lugares de estacionamiento reservados para las personas con discapacidad, pues se afectaba directamente el derecho de accesibilidad que tienen las personas con una discapacidad permanente⁸⁷. Del mismo modo, en la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**⁸⁸ se concluyó que una norma dirigida a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo claramente constituía un acto legislativo que afectaba directamente a las personas con discapacidad intelectual y, por lo tanto, requería ser consultada previamente con ellas⁸⁹. Por último, en la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada**⁹⁰ se resolvió que las normas que regulaban el enfoque que tendría la asistencia social en una entidad federativa tratándose de personas con discapacidad impactaban directamente a estos grupos y, por ende, también requerían ser consultadas previamente⁹¹.

⁸⁰ Véase la Observación general núm. 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención, aprobada por el Comité en su vigésimo período de sesiones (veintisiete de agosto a veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho), documento número CRPD/C/GC/7, disponible en el sitio web: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>.

⁸¹ Véase *ibíd.*, pág. 6.

⁸² Véase *ídem*.

⁸³ Véase *ídem*.

⁸⁴ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de diez votos. En este asunto se resolvió invalidar la totalidad de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down para el Estado de Morelos.

⁸⁵ Véase la acción de inconstitucionalidad 101/2016, párr. 50.

⁸⁶ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos. En dicho asunto se invalidó el Decreto 1033 mediante el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

⁸⁷ Véase la acción de inconstitucionalidad 68/2018, párr. 38.

⁸⁸ Resuelta el uno de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de ocho votos. En dicho asunto se declaró la invalidez del Decreto 174 por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León.

⁸⁹ Véase la acción de inconstitucionalidad 1/2017, párr. 24.

⁹⁰ Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos. En este asunto se declaró la invalidez de la totalidad de la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

⁹¹ Véase la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada, párr. 37.

48. En estos precedentes el Tribunal Pleno ha explicado que la obligación de consultar estrechamente a las personas con discapacidad prevista en el artículo 4.3 de la Convención opera con independencia de que a juicio del legislador las medidas sean benéficas para ese sector de la población. La razón que subyace a esta exigencia es que el objetivo de ese instrumento internacional es superar el modelo rehabilitador o asistencialista de la discapacidad —donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos de la ayuda que se les brinda— y, en cambio, favorecer un modelo social de la discapacidad. En éste se asume que la causa de la discapacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición. De este modo, la ausencia de consulta en cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad simplemente porque la autoridad presupone un beneficio para ellas significaría no considerarlas en la definición de sus propias necesidades, volviendo al modelo rehabilitador o asistencialista que se busca superar con la Convención⁹².
49. Pues bien, del análisis del contenido del decreto impugnado se desprende claramente que el instrumento legislativo incide de manera directa en el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad. Como ya se refirió en la sección anterior (*supra* párr. 20. C) y a fin de evitar repeticiones innecesarias se tiene aquí por reproducido, el Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. adicionó los artículos 177 Bis, 177 Ter y 177 Quáter a la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chihuahua⁹³. A través de aquél se establece un “*Centro de Personas Traductoras e Intérpretes*” como órgano auxiliar del Poder Judicial, con autonomía técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones y el desarrollo de sus actividades sustantivas.
50. Las implicaciones del decreto impugnado para el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad son evidentes. Por una parte, se dispone expresamente que el objetivo del Centro es proveer lo necesario en materia de traducción e interpretación, a fin de que las instituciones de procuración, impartición y administración de justicia “*puedan garantizar el derecho de acceso a la justicia a personas con discapacidad, particularmente visual, auditiva o del habla*”⁹⁴, y que para tal efecto contará con personal especializado, entre otras, en Lengua de Señas Mexicana, en la emisión de documentos en Sistema de Escritura Braille y demás ayudas técnicas y humanas necesarias para la comunicación (art. 177 Bis, párr. segundo). Por otra parte, se prevé que el Centro apoyará a los poderes estatales y demás autoridades de la entidad federativa a fin de que los actos cuya emisión tenga consecuencias jurídicas para, entre otros grupos, las personas con discapacidad visual, auditiva o del habla, se desarrollen con la asistencia de personas traductoras o intérpretes debidamente certificadas (art. 177 Bis, párr. tercero). Es indudable, por lo tanto, que el decreto impugnado actualiza el supuesto previsto en el artículo 4.3 de la Convención y debió haber sido consultado con las personas con discapacidad en la entidad federativa a través de las organizaciones que las representan.
51. Ante la verificación de que la expedición del Decreto N° LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. representa una decisión que versa sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, la Suprema Corte considera que también es **sustancialmente fundado** el concepto de violación relativo a que al expedir dicho instrumento se omitió indebidamente llevar a cabo una consulta a las personas con discapacidad y que con ello se vulneró el artículo 4.3 de la Convención. Como sostiene la Comisión accionante, en la medida que el contenido del decreto impugnado incide directamente en el derecho de acceso a la justicia de las personas con discapacidad y, por tanto, tiene un impacto desproporcionado en este sector frente al resto de la población, las autoridades del Estado de Chihuahua también se encontraban obligadas a llevar a cabo una consulta con estos grupos que fuera previa, informada, formal, oportuna, amplia, inclusiva, transparente, apropiada y de buena fe.
52. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo de Chihuahua señale en su informe que la inclusión de las personas con discapacidad visual, auditiva o del habla como destinatarios de estas normas obedeció a que comisión dictaminadora de la iniciativa presentada en el Congreso de Chihuahua hizo suya la solicitud en este sentido presentada por el Director del Instituto Chihuahuense de la Lengua de Señas Mexicana A.C. y por la Regidora y Presidenta de la Comisión de la Mujer, Familia y Derechos Humanos del Ayuntamiento de Chihuahua⁹⁵. Además de que ese hecho de ningún modo sería suficiente para convalidar la ausencia de un procedimiento de consulta bajo los estándares que establece la Convención, esta Suprema Corte también ha sostenido que el requisito de consultar a las personas con discapacidad “*a través de las organizaciones que las representan*” no se cumple simplemente involucrando en la discusión de la medida a organizaciones y personas que trabajen por esos grupos⁹⁶.

⁹² Véase *ibíd.*, párr. 30.

⁹³ Véase *supra* nota 35.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, fojas 103 a 106.

⁹⁶ Véase la acción de inconstitucionalidad 1/2017, párrs. 29 a 31.

53. Como se ha establecido en la Observación General Número 7, existe una diferencia importante entre las organizaciones “de” personas con discapacidad y las organizaciones “para” las personas con discapacidad⁹⁷. Aunque la participación de estas últimas en los procesos decisorios ciertamente puede resultar benéfica en la implementación de políticas de inclusión para las personas con discapacidad, para efectos del artículo 4.3 de la Convención es indispensable que la consulta a personas con discapacidad se lleve a cabo a través de las organizaciones “de” personas con discapacidad⁹⁸. De este modo, que la medida legislativa prevista en el decreto impugnado haya sido incorporada a raíz de la sugerencia de un miembro directivo de una sola organización cuyo objeto es la asistencia en traducción e interpretación a personas con discapacidad auditiva y del habla, así como de una autoridad municipal encargada del tema de derechos humanos en el Ayuntamiento de Chihuahua, no puede ser equiparado a la realización de una consulta a personas con discapacidad a través de las organizaciones de personas con discapacidad que las representan.

54. Al haberse estimado fundados los planteamientos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra los cuatro decretos impugnados, **debe declararse la invalidez** de los Decretos N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte.

V. EFECTOS

55. Finalmente, en términos de los artículos 41, fracción IV⁹⁹, y 73¹⁰⁰ de la Ley Reglamentaria, procede fijar los alcances de esta sentencia.
56. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado anterior se concluyó, por una parte, que se debe declarar la **invalidez directa** de los Decretos N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte, porque al omitirse llevar a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad federativa previamente a su expedición se vulneraron los artículos 2° de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT. Por otra parte, en dicho apartado se concluyó que la declaración de invalidez directa del citado Decreto LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. obedece también a que, al haberse omitido llevar una consulta a personas con discapacidad antes de su expedición, se vulneró el artículo 4.3 de la Convención.
57. No obstante, en términos de lo dispuesto en la recién referida fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que también debe declararse la **invalidez, por extensión**, del Decreto N° LXVI/DRFCT/0688/2020 I D.P. (*supra* párr. 5), publicado también en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el mismo cuatro de marzo de dos mil veinte. Dicho instrumento ciertamente no fue señalado como norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad. Sin embargo, dada su función accesoria como instrumento encaminado exclusivamente a declarar la aprobación de las reformas a la Constitución de Chihuahua contenidas en el diverso Decreto N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O.¹⁰¹, su validez depende completamente de la de éste. En línea con la jurisprudencia del Tribunal Pleno sobre invalidez de normas por extensión o indirecta¹⁰², si el único objeto del instrumento legislativo en comento era declarar la aprobación de las reformas previstas en un decreto que enseguida será declarado inválido por contravenir materialmente la Constitución Federal y el Convenio 169 de la OIT, entonces el contenido de aquél descansa por completo en el de éste y, por ende, debe seguir su misma suerte.

⁹⁷ Véase *supra* nota 80, pág. 5.

⁹⁸ Véase *ídem*.

⁹⁹ **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;

[...]

¹⁰⁰ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

¹⁰¹ Véase el expediente de la acción de inconstitucionalidad 201/2020, foja 149.

¹⁰² Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave 32/2006, cuyo rubro es “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIII, febrero de dos mil seis, pág. 1169, así como la diversa con clave P./J. 53/2010, cuyo rubro es “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.**”, *ibíd.*, novena época, tomo XXXI, abril de dos mil diez, pág. 1564.

58. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** En términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria¹⁰³, las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte.
59. En la jurisprudencia P./J.84/2007 de rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS”**¹⁰⁴, este Tribunal Pleno estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar *“todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”* y por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Asimismo, sostuvo que los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor perjuicio o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).
60. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. En ejercicio de tal amplitud competencial, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que estos: a) consistan únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad (a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado); b) se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado (atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada); c) se posterguen por un lapso razonable, o d) inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica (por ejemplo, en materia electoral).
61. A partir de las anteriores consideraciones, el Tribunal Pleno determina que la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los **doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua**. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la **acción de inconstitucionalidad 68/2018**¹⁰⁵, la **acción de inconstitucionalidad 1/2017**¹⁰⁶ y la **acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada**¹⁰⁷. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**¹⁰⁸. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor¹⁰⁹.
62. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez de los Decretos N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte, en atención a lo expuesto en el apartado **IV** de esta decisión y, por extensión, la del Decreto N° LXVI/DRFCT/0688/2020 I D.P., publicado en esa misma fecha y medio de difusión oficial, en términos del apartado **V** de esta determinación.

¹⁰³ **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.

¹⁰⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, pág. 777.

¹⁰⁵ Resuelta el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de siete votos.

¹⁰⁶ Resuelta el uno de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de siete votos.

¹⁰⁷ Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, en este punto por mayoría de diez votos.

¹⁰⁸ Resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, en este punto por mayoría de diez votos.

¹⁰⁹ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, párr. 158 (“Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda expedir una nueva ley en la que efectivamente se realice una consulta en términos de la presente sentencia.”).

TERCERO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chihuahua, en los términos precisados en el apartado **V** de la presente ejecutoria.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados **I**, **II** y **III** relativos, respectivamente, a los antecedentes, a los requisitos procesales (competencia, oportunidad y legitimación) y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **IV**, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los Decretos N° LXVI/RFCNT/0512/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0513/2019 I P.O., LXVI/RFLEY/0665/2020 III P.E. y LXVI/RFLEY/0666/2020 III P.E., publicados en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **V**, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión del Decreto N° LXVI/DRFCT/0688/2020 I D.P., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el cuatro de marzo de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado **V**, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, en términos de la acción de inconstitucionalidad 81/2018. El señor ministro González Alcántara Carrancá y la señora ministra Piña Hernández votaron en contra.

En relación con el punto resolutiveo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras ministras y los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores ministros Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos que da fe.

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintidós fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 201/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del diez de noviembre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 273/2020, así como Voto Concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas y Voto Particular y Concurrente del señor ministro Luis María Aguilar Morales.

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
273/2020**

PROMOVENTE: PARTIDO MORENA

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ

COLABORÓ: RICARDO MEDINA SÁNCHEZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en **sesión virtual** correspondiente al **diez de diciembre de dos mil veinte**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 273/2020 promovida el partido político Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) en contra del Decreto 042, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** El siete de octubre de dos mil veinte, Alfonso Ramírez Cuéllar, presidente del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 042, publicado el ocho de septiembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de dicha entidad federativa.
2. **Conceptos de invalidez.** El partido político expuso los conceptos de invalidez¹ que, para efectos de claridad en la exposición se sintetizan en distinto orden al de la demanda, conforme a las siguientes temáticas:

TEMA 1. DESIGNACIÓN DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA, LAS DIRECCIONES Y TITULARES DE LAS UNIDADES TÉCNICAS DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL (OPL).

1.A. Designación mediante ternas propuestas y no por convocatoria pública. El partido político accionante impugna los artículos 137 fracción XXV y 140 fracción IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo².

Señala que la designación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas, por parte del órgano superior de dirección del OPL, debe ser mediante convocatoria pública; y que, por eso, la propuesta en ternas por el Consejero o Consejera Presidenta, no se sujeta legalmente a un proceso abierto de selección y evaluación de perfiles de idoneidad, cuestión que, a su parecer, implica una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio; esto, por la deficiente regulación en el proceso de designación.

Asimismo, el partido estima que estas disposiciones normativas vulneran el derecho y oportunidad de acceso de la ciudadanía a ser nombrados en condiciones generales de igualdad a los mencionados cargos públicos electorales, así como también los principios de universalidad y progresividad de los derechos fundamentales, de alternancia y paridad de género, de igualdad y no discriminación, de certeza, legalidad y objetividad electorales.

¹ En conjunto, el Partido MORENA señaló como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1º, 6º, 7º, 14, 16, 35, 39, 40, 41, 115, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 1, 2, 23.1, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aunado a los que se precisan en los conceptos de invalidez.

² **Artículo 137.** Son atribuciones del Consejo General las siguientes: **Fracción XXV.** Designar a la persona Titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas del Instituto Estatal conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional.

Artículo 140. Son atribuciones de la Consejera Presidenta o Consejero Presidente del Consejo General, las siguientes: **Fracción IV.** Proponer al Consejo General las ternas para el nombramiento de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y de las personas titulares de las unidades técnicas en términos de la Ley General, así como las demás disposiciones normativas en la materia.

Considera como preceptos violados los artículos 1º, 4º primer párrafo, 14 segundo párrafo, 16 primer párrafo, 35 fracción VI, 116 fracción IV inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 1, 2, 23.1.c, 23.2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El partido menciona que no es óbice a su reclamo el hecho de que la norma que impugna, el artículo 137, fracción XXV de la ley electoral local, precise que la designación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas del Instituto Estatal sea "conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional".

En efecto, el accionante considera que los lineamientos del INE son insuficientes, pues se sujetan al Reglamento de Elecciones de dicho Instituto y, de una lectura del artículo 24, numerales 1 y 4 dicho ordenamiento³ el partido advierte que no se prevé expresamente la emisión de convocatoria pública previa a la propuesta de designación que presente el Consejero Presidente al órgano superior de dirección.

Por otro lado, argumenta que no es obstáculo a su conclusión el hecho de que el numeral 3 del artículo 24 del citado reglamento⁴ prevea un proceso de entrevista y valoración curricular para garantizar la imparcialidad y profesionalismo de los aspirantes propuestos, pues a su juicio no es lo mismo hacer esa valoración y consideración si solo se examina a quien el o la Consejera Presidente quiera, excluyendo al resto de la ciudadanía elegible.

El partido accionante argumenta que se puede asumir la constitucionalidad del artículo 137, fracción XXV reclamado solo si la expresión "conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional" se interpreta en los términos de los artículos 20 a 22 del Reglamento de Elecciones del INE⁵, los cuales son aplicables a los consejeros electorales de los consejos distritales y municipales y que incluyen la obligación de emitir una convocatoria para su selección.

Asimismo, el partido argumenta que dicho entendimiento sería compatible con el artículo 35, fracción VI de la Constitución Federal en el sentido de que el OPL se considera garante del derecho de acceso al cargo público en condiciones de universalidad de todo aquel o aquella que estime reunir los requisitos y tener las calidades personales que le otorguen imparcialidad e independencia.

³ **Artículo 24. Numeral 1.** Para la designación de cada uno de los funcionarios a que se refiere este apartado, el Consejero Presidente del OPL correspondiente, deberá presentar al Órgano Superior de Dirección propuesta de la persona que ocupará el cargo, la cual deberá cumplir, al menos, los siguientes requisitos. **Numeral 4.** Las designaciones del secretario ejecutivo y de los titulares de las áreas ejecutivas de dirección y unidades técnicas, deberán ser aprobadas por al menos con el voto de cinco consejeros electorales del Órgano Superior de Dirección.

⁴ **Artículo 24. Numeral 3.** La propuesta que haga el Consejero Presidente, estará sujeta a la valoración curricular, entrevista y consideración de los criterios que garanticen imparcialidad y profesionalismo de los aspirantes, en los mismos términos que son aplicables a los consejeros electorales de los consejos distritales y municipales.

⁵ **Artículo 20. 1.** Para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como para seleccionar de entre los aspirantes, a los que tengan perfiles idóneos para fungir como consejeros electorales de los consejos distritales y municipales, los opl deberán observar las reglas siguientes: **a)** El Órgano Superior de Dirección deberá emitir una convocatoria pública con la debida anticipación a la fecha en que los aspirantes a consejeros distritales y municipales deban presentar la documentación necesaria que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos para ocupar el cargo. **b)** La convocatoria señalará la documentación que deberán presentar los aspirantes, las etapas que integrarán el procedimiento, así como el plazo en que deberá aprobarse la designación de consejeros electorales. **c)** Las etapas del procedimiento serán, cuando menos, las siguientes: **I.** Inscripción de los candidatos; **II.** Conformación y envío de expedientes al Órgano Superior de Dirección; **III.** Revisión de los expedientes por el Órgano Superior de Dirección; **IV.** Elaboración y observación de las listas propuestas; **V.** Valoración curricular y entrevista presencial, e; **VI.** Integración y aprobación de las propuestas definitivas. **d)** En la convocatoria deberán establecerse, además, las cuestiones siguientes: **I.** Cada aspirante deberá presentar un escrito de dos cuartillas como máximo, en el que exprese las razones por las que aspira a ser designado como consejero electoral; **II.** Aquellos aspirantes que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en este Reglamento y en la legislación de la entidad federativa, serán sujetos de una valoración curricular y una entrevista; **III.** Se formará una lista de los aspirantes considerados idóneos para ser entrevistados; y **IV.** Plazo de prevención para subsanar omisiones. **e)** La valoración curricular y la entrevista a los aspirantes deberán ser realizadas por una comisión o comisiones de consejeros electorales del Órgano Superior de Dirección o del órgano a quien corresponda la designación de los consejeros de que se trate, conforme a lo dispuesto en las leyes locales. Se podrá contar con la participación del Consejero Presidente del consejo respectivo. El opl determinará la modalidad de la entrevista, tomando en consideración las características propias de la entidad. Para la valoración curricular y entrevistas, se deberán tomar en cuenta aquellos criterios que garanticen la imparcialidad, independencia y profesionalismo de los aspirantes. **f)** Los resultados de los aspirantes que hayan aprobado cada etapa del procedimiento se publicarán en el portal de internet y los estrados del OPL que corresponda, garantizando en todo momento el cumplimiento de los principios rectores de máxima publicidad y protección de datos personales.

Artículo 21. 1. En la convocatoria pública se solicitará a los aspirantes la presentación, al menos, de la documentación siguiente: [...] **3.** La convocatoria pública deberá difundirse de manera amplia en el ámbito territorial de la entidad federativa que corresponda, por lo menos, a través de la página oficial del OPL y los estrados de sus oficinas. Asimismo, en universidades, colegios, organizaciones de la sociedad civil, comunidades y organizaciones indígenas y entre líderes de opinión de la entidad, así como en periódicos de circulación local.

Artículo 22. 1. Para la designación de los consejeros electorales de los consejos distritales y municipales de los OPL, se tomarán en consideración, como mínimo, los siguientes criterios orientadores: **a)** paridad de género; **b)** Pluralidad cultural de la entidad; **c)** Participación comunitaria o ciudadana; **d)** Prestigio público y profesional; **e)** Compromiso democrático; **f)** Conocimiento de la materia electoral. **2.** En la valoración de los criterios señalados, se estará a lo previsto en el artículo 9, numeral 3 de este Reglamento. **3.** El procedimiento de designación de consejeros distritales y municipales deberá ajustarse al principio de máxima publicidad. **4.** El acuerdo de designación correspondiente, deberá acompañarse de un dictamen mediante el cual se pondere la valoración de los requisitos en el conjunto del consejo distrital o municipal como órgano colegiado. **5.** La designación de los consejeros deberá ser aprobada por al menos con el voto de cinco consejeros electorales del Órgano Superior de Dirección. Si no se probara la designación de alguna persona, la instancia que corresponda deberá presentar una nueva propuesta, de entre aquellos aspirantes que hayan aprobado cada una de las etapas del procedimiento.

Por último, sostiene que en términos del artículo 147 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo⁶, la o el Secretario Ejecutivo debe reunir los mismos requisitos que se exigen para ser consejera o consejero electoral, pero la ley no dispone que deba seguirse el mismo procedimiento que se sigue al seleccionar y designar los consejeros y consejeras electorales, para cuyo nombramiento se incluye, en efecto, la emisión de convocatoria pública. Considera que esta diferenciación no tiene justificación, sobre todo, porque, desde su punto de vista, el titular de la secretaría ejecutiva debe tener mayores conocimientos en la materia que los consejeros electorales del órgano superior de dirección del OPL.

Por lo que hace al artículo 140, fracción IV de la ley electoral de Quintana Roo, el actor señala que resulta inconstitucional porque, al disponer que la terna sea propuesta en “términos de la ley general”, el legislador local pretende consumar la violación al derecho de cualquier ciudadano de acceso a cargos públicos, pues la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE) no menciona un proceso previo de selección de las personas titulares de las Secretarías Ejecutivas, las direcciones y de las personas titulares de las unidades técnicas del OPL.

De tal manera, para el partido accionante, la omisión legislativa no garantiza la observancia del principio de universalidad del derecho político reconocido a la ciudadanía, e implícitamente incumple el deber de progresividad, pero ante todo, implica la vulneración al principio fundamental de igualdad y no discriminación. Así, en última instancia, considera que en caso de que el consejero presidente proponga la designación de determinadas personas para ocupar los cargos mencionados, obviando el deber de someter el asunto a un procedimiento de convocatoria abierta, cumpliría la ley, pero violaría la constitución.

MORENA estima que los preceptos reclamados no solo infringen el contenido normativo del artículo 35, fracción VI de la Constitución General⁷ e incumplen el mandato de adecuación legislativa previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de nueve de agosto de dos mil doce⁸, sino también lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Federal⁹, pues éste, en su último párrafo, prohíbe toda discriminación motivada por cualquier causa o condición social que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Adicionalmente, el partido MORENA argumenta que se violan los artículos 23.1.c y 23.2 en relación con los artículos 1 y 2, todos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en lo sucesivo “CADH” o “la Convención”)¹⁰.

Al respecto, el accionante argumenta que es un derecho consagrado en la Convención que los ciudadanos puedan acceder a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad. Asimismo, argumenta que, dentro de las limitaciones que se pueden imponer al reglamentar el ejercicio de este derecho, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23.2 de la CADH, sólo se contemplan las razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por el juez competente en el proceso penal.

⁶ **Artículo 147.** Para ser titular de la Secretaría Ejecutiva se requiere cumplir con los mismos requisitos para ser consejera o consejero electoral y además contar con conocimientos que le permitan el desempeño de sus funciones, con licenciatura en derecho o carrera afín. La persona titular de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal durará en su cargo dos procesos electorales ordinarios sucesivos y no podrá ser reelecto.

⁷ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: **Fracción IV.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión de servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;

⁸ **Artículo Tercero Transitorio.** Los congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

⁹ **Artículo 1º. Quinto párrafo.** Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

¹⁰ **CADH. Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.** 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: 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.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

A su parecer, el ejercicio del derecho de la ciudadanía a acceder a cargos de función pública en condiciones generales de igualdad, no puede ser limitado por la ley electoral, pues es precisamente ésta la que debe prever y garantizar condiciones mínimas de igualdad en el acceso a las funciones públicas, procurando un piso parejo para los procesos de selección a los cargos públicos por designación. Además, considera que el hecho de ser conocido o propuesto por el consejero presidente del OPL no constituye una reglamentación convencionalmente válida para acceder a los cargos que se contemplan en las disposiciones impugnadas.

En este orden de ideas, el partido político considera que la violación de los artículos 23.1.c y 23.2 de la CADH acarrea también la violación de los artículos 1º y 2º de la Convención, pues el Estado Mexicano omite cumplir con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y, en consecuencia, incurre en responsabilidad internacional por no observar la obligación convencional de respetar los Derechos Humanos.

A su juicio, en la norma impugnada, es claro que el Estado Mexicano, por conducto del legislador de Quintana Roo, omitió cumplir con el deber de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivo el derecho y oportunidad de acceso a las funciones públicas electorales en un contexto de igualdad y no discriminación, esto es, establecer el deber legal de convocar la ciudadanía a un proceso de selección mediante convocatoria pública.

Además, el accionante argumenta que la omisión de prever una convocatoria para los cargos públicos reclamados también infringe el derecho humano reconocido en el artículo 24 de la Convención, en tanto, desde un inicio a los ciudadanos de Quintana Roo que no son convocados al proceso de selección, se les ubica en una situación desigual ante la ley, pues no se les reconoce el derecho, sin discriminación, a contar con igual protección de la ley. En contraste, menciona, la ley privilegia a unos pocos ciudadanos propuestos a dichos cargos de manera exclusiva y excluyente, sin entrar a un proceso de selección igualitario.

1.B. Paridad y alternancia de género

Por otra parte, el accionante sostiene que las normas impugnadas contravienen el principio de paridad y alternancia de género, también por omisión o deficiente regulación, toda vez que no prevén alternancia en los nombramientos, por cada periodo de designación.

En este sentido, el accionante considera que no se respeta el mandato establecido en los artículos tercero, párrafo segundo y cuarto transitorios¹¹, ambos del Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de paridad entre géneros, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve.

De dichos transitorios, desde la perspectiva del partido actor se desprende que:

i) Las autoridades que no se renuevan mediante procesos comiciales, se integran y se designan con base en el principio de paridad de género de manera progresiva, a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan conforme a la ley. Al ser derechos políticos relacionados con el principio de paridad entre géneros, el derecho de acceso a los cargos públicos del Organismo Público Local debe ser garantizado, incluso bajo un enfoque de alternancia periódica entre los géneros, en las respectivas designaciones.

ii) Las legislaturas locales, según su competencia, deben realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41 constitucional. Eso incluye el mandato de readecuar, de conformidad con el principio de progresividad y con un enfoque de alternancia mujer-hombre u hombre-mujer, por periodo de designación en cada cargo público, al menos 90 días antes del inicio del proceso electoral en la entidad federativa, mediante las reformas correspondientes a su legislación.

Bajo esta óptica, el partido afirma que las reformas a la legislación local en esta materia debieron emitirse y publicarse previo al inicio del proceso electoral 2020-2021, a fin de que se observe oportunamente el principio de paridad de género.

¹¹ **Artículo Tercero Transitorio.** La observancia del principio de paridad de género a que se refiere el artículo 41, será aplicable a quiénes tomen posesión de su encargo, a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto, según corresponda. Por lo que hace a las autoridades que no se renuevan mediante procesos electorales, su integración y designación habrá de realizarse de manera progresiva a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, de conformidad con la ley.

Artículo Cuarto Transitorio. Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41.

En cuanto a la expresión “de manera progresiva”, que emplea el Constituyente Permanente en el párrafo segundo del tercer artículo transitorio del Decreto de 06 de junio de 2019, ello hace referencia a que poco a poco se deben realizar dichos nombramientos, hasta lograr la paridad en la integración de cada órgano de autoridad que no se renueve mediante procesos electorales.

De acuerdo con el accionante se debe entender que, a partir de las nuevas designaciones y nombramientos, el principio de progresividad de los derechos humanos en relación con el de paridad de género, se ha de cumplir también a la luz del enfoque de periodicidad respecto de cada designación. De manera que, si inicialmente un secretario ejecutivo o titular de unidad técnica o dirección del OPL es hombre, implica que el siguiente nombramiento en ese cargo se expida a una mujer o viceversa.

Al no estimarlo así el legislador local al emitir las normas impugnadas, incurrió en vulneración por omisión o deficiente regulación al principio de paridad y alternancia de género.

TEMA 2. REDUCCIÓN DE REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS CONSEJALES DEL OPL.

El partido político impugna el artículo 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo¹².

Señala como preceptos violados los artículos 14 párrafo segundo, 16 primer párrafo, 35 fracción VI, 41 tercer párrafo, base V, apartado C, último párrafo, 116 fracción IV, incisos b) y c), 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, el artículo 100.2 incisos c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En su séptimo concepto de invalidez, el accionante estima que el legislador local carece de competencia para reducir los requisitos de elegibilidad tasados en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para ser “consejal” o consejero electoral del órgano superior de dirección del Organismo Público Local. En lo particular, respecto al número de años de residencia en la entidad y el diverso requisito de no haber sido registrado como candidato a cargos de elección popular o de no haber sido dirigente de algún partido político en el correspondiente número de años previos a la designación.

Menciona que la norma impugnada también suprime los requisitos previstos en la Ley General de la materia relativos a contar con título profesional con la antelación debida y la edad requerida al día de su designación para ser consejero electoral y no haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno, no ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local, no ser presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos.

De forma más esquemática, los cambios reclamados por el accionante y la confrontación con la norma general se aprecia de la siguiente manera:

Texto anterior	Texto reformado	LGIFE
<p>Artículo 130. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la Ley General; percibirán una remuneración acorde con sus funciones.</p> <p>Los requisitos para ser consejero electoral son los siguientes:</p>	<p>Artículo 130. Las Consejerías Electorales del Instituto Estatal serán designadas por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la Ley General; percibirán una remuneración acorde con sus funciones.</p> <p>Los requisitos para ser consejal electoral son los siguientes:</p>	<p>Artículo 100.2 Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:</p>

¹² **Artículo 130.** Las Consejerías Electorales del Instituto Estatal serán designadas por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la Ley General; percibirán una remuneración acorde con sus funciones. Los requisitos para ser consejal son los siguientes: **Fracción II.** Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente. **Fracción IV.** No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación. **Fracción V.** No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación.

Texto anterior	Texto reformado	LGIPE
<p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>II. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;</p> <p>III. Tener más de 30 años de edad al día de la designación; IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;</p> <p>V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;</p> <p>VI. Ser originario de la entidad o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;</p> <p>VII. No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;</p> <p>VIII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;</p> <p>IX. No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;</p> <p>X. No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaria o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, y</p> <p>XI. No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.</p> <p>En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral local, el Consejo General del Instituto Nacional hará la designación correspondiente de acuerdo a lo establecido en la Ley General.</p> <p>Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.</p>	<p>I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;</p> <p>II. Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;</p> <p>III. Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;</p> <p>IV. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;</p> <p>V. No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación, y</p> <p>VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.</p> <p>En caso que ocurra una vacante de consejería electoral local, el Consejo General del Instituto Nacional hará la designación correspondiente de acuerdo a lo establecido en la Ley General.</p> <p>Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser objeto de postulación para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.</p>	<p>a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;</p> <p>c) Tener más de 30 años de edad al día de la designación;</p> <p>d) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;</p> <p>e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;</p> <p>f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;</p> <p>g) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;</p> <p>h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;</p> <p>i) No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;</p> <p>j) No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaria o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, y</p> <p>k) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.</p>

Así, el partido argumenta que la norma impugnada contraviene los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, el principio de supremacía constitucional y las garantías de legalidad, seguridad jurídica y competencia.

En este sentido, señala que el artículo 41, base V de la Constitución General¹³ dispone que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales en los términos que ella establece. Asimismo, menciona que en apartado C de ese mismo precepto constitucional se precisa la atribución del INE para designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en términos de la misma Constitución Federal y del artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁴.

Además, llama la atención sobre el artículo 116, fracción IV inciso c), puntos 1o y 2o de la Constitución General¹⁵, que establece que los consejeros electorales del órgano de dirección superior del organismo público local serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral “en los términos previstos por la ley”, pues, a su parecer, dicha expresión debe ser entendida como una remisión a la Ley General en cuanto a la determinación de los requisitos de elegibilidad, sin que sea dable que el legislador local los modifique o suprima, como sucede en el caso.

Puntualiza que en el punto 2o del inciso c), fracción IV del artículo 116 constitucional, se precisa que los consejeros electorales estatales deberán i) ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación y ii) cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

Con base en lo anterior, argumenta que, si desde la Constitución Federal se tasan esos requisitos de cumplimiento obligatorio para quienes aspiren a ser consejero electoral de un Consejo General de OPL, entonces es correcto afirmar que el legislador local no puede reducir el tiempo de residencia ni soslayar el requisito alternativo de ser originario de la entidad federativa de que se trate, pues no ostenta competencia constitucional para ello, ni para reproducir los mismos en el texto de las disposiciones de la ley electoral estatal. Lo contrario infringiría el principio de supremacía constitucional y lo previsto en los artículos 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶.

¹³ **Artículo 41, base V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta constitución. **Apartado C, último párrafo.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en términos de esta Constitución.

¹⁴ **Artículo 100.2** Los requisitos para ser consejero local son los siguientes: **a)** Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; **b)** Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente; **c)** Tener más de 30 años de edad al día de la designación; **d)** Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura; **e)** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; **f)** Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por serviciopúblico, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;

g) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación; **h)** No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación; **i)** No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local; **j)** No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, y **k)** No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.

¹⁵ **Artículo 116, fracción IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

Inciso c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: **Punto 1o.** Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

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

¹⁶ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Por último, el partido también advierte las siguientes contradicciones con la Ley General:

1. La fracción II, párrafo segundo del artículo 130 de la ley electoral local contraviene el perfil de idoneidad señalado en el inciso f) del artículo 100.2 de la LGIPE, pues mientras esta exige una residencia efectiva en la entidad de por lo menos cinco años anteriores a su designación, el precepto impugnado reduce este requisito a dos años de residencia efectiva.
2. El legislador local omite prever el requisito establecido en la Constitución Federal y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales consistente en dar la opción de que el consejero electoral pueda ser originario del Estado de Quintana Roo en caso de no acreditar los años de residencia.
3. Considera que las fracciones IV y V del segundo párrafo del artículo 130 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo también son inconstitucionales porque respectivamente disponen que para ser consejal electoral se requiere no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación; y no ser o haber sido dirigente nacional estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación. Y lo estima así porque ello reduce, de cuatro a tres, el número de años inmediatos anteriores a la designación por lo que, en términos de las normas contenidas en los incisos G) y H) del artículo 100.2 de la LGIPE, no se cumpliría el requisito y perfil de idoneidad de los mencionados aspirantes a consejerías, particularmente en cuanto a la necesaria imparcialidad de los mismos de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 116 constitucional.
4. Destaca que el hecho de que el segundo párrafo del artículo 130 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo omita incluir como requisito para ser consejal electoral, los previstos en los incisos c), d) y j) del artículo 100.2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales hace manifiesta la deficiente regulación en el ámbito local de los requisitos de elegibilidad para ser consejero de los OPL, los cuales están destinados a garantizar la independencia y autonomía del OPL en su conjunto.

Finalmente, el partido accionante considera que estas discordancias en su conjunto producen un efecto de incertidumbre y falta de certeza jurídica, pues la ciudadanía podría reunir los requisitos establecidos por la ley electoral local pero no así los previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TEMA 3. AUSENCIA DE SUPLENTE DE LOS REPRESENTANTES ANTE LOS CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES.

El actor impugna los artículos 170 párrafo tercero y 171 párrafo tercero de la Ley Electoral local de Quintana Roo¹⁷.

Considera violados los siguientes preceptos: artículos 14 segundo párrafo, 16 primer párrafo, 41 tercer párrafo, base I, 116 fracción IV, incisos b), c) punto 1o y e), 124 y 144 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El accionante manifiesta que la omisión del legislador local de incluir a los suplentes en esos supuestos limita el derecho de los partidos políticos para que concurren a los consejos distritales y municipales electorales.

De la misma forma, señala que la omisión dificulta la función de vigilancia de los actos de preparación y el desarrollo del proceso electoral que las representaciones partidarias ejercen en el ámbito de esos órganos desconcentrados electorales. Y es así porque, en casos de ausencia o de imposibilidad material por enfermedad, incapacidad física, y en otros casos en que la persona representante deba actuar de inmediato o en breve tiempo a nombre de su partido político, es posible que se afecte, a veces de forma irreparable, el ejercicio de ciertos derechos o el cumplimiento de ciertas obligaciones que las normas electorales confieren a los partidos políticos.

¹⁷ **Artículo 170, párrafo tercero:** Los Consejos Distritales Electorales se integrarán paritariamente por una Presidencia y cuatro consejerías electorales con voz y voto; concurrirán además con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, una persona representante de la candidatura independiente registrada en esa demarcación, en su caso, las vocalías, la persona titular de la Secretaría de organización y de capacitación de la Junta Distrital Ejecutiva.

Artículo 171, párrafo tercero: Los Consejos Municipales se integrarán paritariamente por una Presidencia del Consejo y cuatro consejerías electorales, con voz y voto; concurrirán, además, con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, una persona representante de la candidatura independiente registrada en esa demarcación, en su caso las y los Vocales, persona titular de la Secretaría de Organización, y de Capacitación de la Junta Municipal Ejecutiva.

El partido llama la atención sobre lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 1o de la Constitución General¹⁸, pues si bien admite que la norma constitucional no prevé expresamente la posibilidad de que cada partido político cuente con suplentes de los representantes acreditados ante ese órgano superior de dirección, tampoco la excluye. En este sentido, estima que de una interpretación funcional del precepto constitucional, se puede concluir que los partidos políticos deben tener en todo tiempo la posibilidad de designar un suplente de su respectivo representante, pues ello facilita su actuación inmediata u oportuna en las actividades y diversas fases de los procesos electorales, dada la celeridad con la que éstos se desarrollan y sobre todo por la posibilidad de ausencia del representante titular.

En relación con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el partido considera que se debe hacer una lectura conjunta de los artículos 36.9 y 99.1¹⁹, de la cual se deriva que cada partido político debe contar con un representante propietario y uno suplente en el órgano superior de dirección del OPL.

Destaca que, incluso la propia ley electoral del Estado de Quintana Roo dispone en su artículo 132²⁰ que cada partido político contará con una persona representante propietaria y hasta dos suplentes ante el Consejo General del Instituto Estatal. Por lo tanto, el accionante considera que es incongruente que el legislador local haya dispuesto en los artículos impugnados que “concurrirá con voz una persona representante por cada uno de los partidos políticos” pero sin incluir la posibilidad de que concurra el representante suplente.

Asimismo, el partido considera relevante señalar que durante el proceso electoral todos los días y las horas son hábiles, por lo que los artículos 170 y 171 impugnados deben entenderse en el sentido de que, cuando durante el proceso comicial no se pueda conseguir la presencia o actuación del representante propietario de un partido político, este debería tener un suplente que lo sustituya en ese momento y en los trámites necesarios, aún si la ausencia no pudiera ser acreditada plenamente o inclusive en los casos en que la presencia del representante propietario no baste. Al respecto, el partido menciona que existen actividades que por su naturaleza requieren necesariamente del auxilio de los suplentes a los representantes nombrados por el partido político para un mejor desempeño de la representación. Entre las actividades que destaca están las siguientes: registro de candidaturas, cumplimiento de determinadas obligaciones, interposición de medios de impugnación, recorridos de vigilancia para verificar lugres de ubicación de casillas, entre otras.

Así, concluye que es pertinente considerar la relevancia de las funciones que las representaciones partidarias realizan durante el proceso electoral, tomando en cuenta que las personas jurídicas solo pueden apersonarse a través de dichos representantes, por lo que debe haber flexibilidad en la regulación de la designación de los representantes y los respectivos suplentes.

Finalmente, el accionante solicita a este Tribunal Pleno declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas, a menos que, al realizar una interpretación conforme o funcional y sistemática de ellas, concluya que se deba entender que, en el caso de los consejos distritales y municipales electorales, concurrirán una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación ante el Consejo General, o su respectivo suplente.

TEMA 4. EXIGENCIA DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DE LA PRESIDENTA O PRESIDENTE DEL PARTIDO POLÍTICO EN LA SOLICITUD DE REGISTRO DE CANDIDATURAS.

El partido MORENA, en su quinto concepto de invalidez, argumenta que el artículo 279, primer párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo²¹ es inconstitucional por deficiente regulación.

¹⁸ **Artículo 116, Fracción IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: **Inciso c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes. **Punto 1o.** Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

¹⁹ **Artículo 36.9** Cada partido político nacional designará a un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

Artículo 99.1 Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una Consejera o un Consejero Presidente y seis Consejeras y Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; la Secretaria o el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

²⁰ **Artículo 132.** Cada partido político con registro, contará ante el Consejo General del Instituto Estatal con una persona representante propietaria y hasta dos suplentes.

²¹ **Artículo 279.** La solicitud de registro de candidaturas deberá ser firmada de manera autógrafa por la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político, tal solicitud deberá contener los siguientes datos de las personas candidatas: (...)

Al respecto, menciona que el condicionar la procedencia a trámite de la solicitud de registro de candidaturas a cargos de elección popular al hecho de que sean firmadas de manera autógrafa por el presidente del partido o su equivalente, viola las libertades de autodeterminación y de auto organización de los partidos políticos, pues considera que los estatutos son el ordenamiento natural que expresa la voluntad de los afiliados, y es en ellos donde se debe disponer a quien o a quienes compete signar las solicitudes de registro de candidaturas.

Al mismo tiempo, considera que la norma impugnada regula una figura *sui generis* de delegación expresa de esa facultad, ya que el legislador atribuye la calidad de órgano delegante al presidente o presidenta del partido o a su equivalente y, como órgano delegado, al representante del partido ante el órgano electoral.

Respecto a la libertad estatutaria de los partidos políticos, MORENA señala que el artículo 25.1, inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos²² establece la obligación de los partidos políticos de cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidaturas. Además, señala que el artículo 39.1 inciso h) de la misma ley²³ dispone que los estatutos establecerán las normas y procedimientos para la postulación de candidaturas. De ahí que, si el procedimiento para la postulación implica determinar qué órgano partidario solicita el registro ante la autoridad electoral competente, y en el estatuto se establecen las normas para la postulación de candidaturas, entonces no es la ley, sino el estatuto del partido el ordenamiento que debe regir, pues, además, de conformidad con el inciso f) del artículo 25.1 de la misma ley²⁴, los partidos políticos deben mantener en funcionamiento efectivo sus órganos estatutarios y, para el partido accionante, ese funcionar debe ser acorde a lo que digan los estatutos.

Además, el partido accionante llama la atención sobre lo dispuesto en el artículo 39.1, inciso d) de la Ley General de Partidos Políticos²⁵ el cual dispone que los estatutos establecerán la estructura orgánica bajo la cual se organizará el partido político. A su parecer, no debe ser la ley local la que precise qué órgano del partido debe firmar o delegar la firma de las solicitudes de registro de candidaturas que presente, en tanto el propio partido está facultado para determinar su organización y estructura orgánica.

De la misma forma, señala que el artículo 238.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²⁶ no obliga expresamente a que la firma autógrafa con la que se presente el escrito de solicitud de registro sea precisamente la del presidente del instituto político o su equivalente. También destaca que, de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución General²⁷, resulta evidente que el derecho de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular debe poder ejercerlo el partido, pero a través de los representantes que él mismo determine conforme a sus propios estatutos y no según la ley local.

Por ende, el partido considera violados los artículos 14, 16, 41 y 116 constitucionales en tanto considera que el legislador local regula aspectos relacionados con la estructura interna y las competencias estatutarias de los partidos políticos al establecer específicamente quién ostenta o puede ostentar la representación de los partidos políticos o coaliciones para poder solicitar el registro de candidaturas a cargos electivos, e incluso al determinar quién puede delegarlas.

²² **Artículo 25.1** Son obligaciones de los partidos políticos: **Inciso e)** Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidaturas.

²³ **Artículo 39.1** Los estatutos establecerán: **Inciso h)** Las normas y procedimientos democráticos para la postulación de candidaturas.

²⁴ **Artículo 25.1** Son obligaciones de los partidos políticos. **Inciso f)** Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios.

²⁵ **Artículo 39.** Los estatutos establecerán: **Inciso d)** La estructura orgánica bajo la cual se organizará el partido político.

²⁶ **Artículo 238.1** La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que la postulen y los siguientes datos de los candidatos: **a)** Apellido paterno, apellido materno y nombre completo; **b)** Lugar y fecha de nacimiento; **c)** Domicilio y tiempo de residencia en el mismo; **d)** Ocupación; **e)** Clave de la credencial para votar; **f)** Cargo para el que se les postule, y **g)** Los candidatos a las Cámaras del Congreso de la Unión y de los Congresos de las Entidades Federativas que busquen reelegirse en sus cargos, deberán acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.

²⁷ **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: **Fracción IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: **Inciso e)** Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución.

Además, el partido político MORENA argumenta que el artículo 279 reclamado también infringe el principio de certeza y garantía de seguridad jurídica, pues es legislador no solo es ambiguo respecto a qué debe entenderse por “equivalente” del presidente al interior del partido político o coalición y es inexacto respecto a si el “equivalente” es algún integrante del comité ejecutivo nacional, estatal, distrital o municipal o de algún otro órgano, sino que extiende esa incertidumbre al caso de las solicitudes de registro que se presentan a nombre de una coalición electoral que, como se sabe, es en el convenio de coalición donde se define quien ostenta la representación de la misma para efectos de solicitar el registro de candidaturas.

Por último, menciona que no debe pasar desapercibido que, aún si el estatuto del partido no confiere al representante la facultad de solicitar el registro del candidato, y aún si no le es delegada, de una interpretación conforme y funcional del artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 1o de la Constitución Federal, se concluye que, al reconocer el Constituyente permanente que cada partido político tiene derecho a contar con un representante para concurrir a las sesiones del órgano superior de dirección del OPL, esa condición de “representante” faculta precisamente a la persona física para que, a nombre del partido político que representa, realice inclusive los actos de registro, pues si bien tiene derecho a voz, también tiene derecho a ser representante y esto incluye las demás funciones de representación legal.

Bajo esta perspectiva, el partido accionante solicita a este Alto Tribunal declarar la invalidez por deficiente regulación, o bien, hacer interpretación conforme del contenido del primer párrafo del artículo 279 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo; de tal forma que su interpretación y aplicación sea respetuosa del derecho de los partidos políticos y de sus respectivos representantes acreditados ante los órganos electorales, entre otras cosas, del derecho a presentar y firmar a nombre del partido político, las solicitudes de registro de candidaturas a cargos de elección popular, sin necesidad de delegación expresa y, en su caso, reconocer que los estatutos son el instrumento idóneo para establecer qué órganos partidarios tienen la facultad de señalar las atribuciones de sus dirigentes y representantes.

TEMA 5. REGULACIÓN DE DEBATES PÚBLICOS.

El partido político impugna el artículo 137 fracción XXX de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo²⁸, ya que atribuye al Consejo General del Organismo Público Local la facultad de organizar durante las campañas “al menos un debate” entre las candidaturas a Gobernador, diputaciones y presidencias municipales, y dispone que los debates podrán ser solicitados por dos o más personas candidatas “sin ser ésta solicitud vinculante”.

Señala como preceptos violados los artículos 1º, 6º segundo párrafo, 7º, 14 segundo párrafo, 16 primer párrafo, 41 bases I y III, 116 fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 1º, 2º, 3º y 24º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el inciso d) de la fracción II, del artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución, en materia político-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

El partido político accionante argumenta que el artículo de la ley electoral impugnado es inconstitucional por deficiente regulación, ya que solo obliga a realizar un debate entre candidatos a cada cargo de elección. Señala que la porción normativa “al menos un debate” puede ser entendida por los operadores jurídicos como una facultad potestativa y, por lo tanto, podría interpretarse que el mandato de la norma se encuentra cumplido al realizar un solo debate sin que sea obligatorio realizar más de uno.

Esto incluso cuando diversas candidaturas soliciten realizar más de un debate entre quienes contienden en la misma elección, pues la norma añade que dicha petición se podrá presentar “sin ser esa solicitud vinculante”.

MORENA estima que esta situación vulnera los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad y objetividad electorales; la garantía de seguridad jurídica, el derecho humano a la libertad de expresión y de información, así como el principio de supremacía constitucional.

²⁸ **Artículo 137.** Son atribuciones del Consejo General, las siguientes: **Fracción XXX.** Organizar durante las campañas al menos un debate entre las candidaturas a Gobernadora o Gobernador, diputaciones y presidencias municipales. Los debates podrán ser solicitados por dos o más personas candidatas, sin ser esta solicitud vinculante.

En primer lugar, para el partido promovente, la deficiente regulación del artículo reclamado deviene inconstitucional, pues, conforme a la Base I del artículo 41 de la Constitución General²⁹, entre los fines de los partidos políticos destacan, el promover la participación del pueblo en la vida democrática, y como organizaciones de la ciudadanía, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público de acuerdo a sus principios, programas e ideas.

En este orden de ideas, destaca que los partidos políticos tienen interés en que su plataforma sea difundida, discutida y defendida durante las campañas electorales en un contexto de máxima publicidad en el que se promueva la realización de debates públicos. Y es así porque a partir de ellos los ciudadanos pueden recibir información sobre la oferta electoral, contrastando en un mismo espacio y tiempo, ideas y trayectorias políticas en formatos de comunicación social adecuados y con la mayor cobertura, en los que se observen las reglas de igualdad de condiciones en la participación de los polemistas, a fin de que el voto popular sea razonado, así como para conformar la opinión pública y la libertad de expresión ciudadana.

Al respecto, sostiene que el inciso d) de la fracción II del artículo segundo transitorio³⁰ del Decreto de reformas constitucionales en materia político electoral de 10 de febrero de 2014, habla en plural y vincula a realizar “debates de carácter obligatorio entre candidatos organizados por las autoridades electorales”. Por lo tanto, concluye que la Constitución no limita a uno solo el número de debates entre candidatos a cargos de elección popular, pues la redacción del mandato es plural.

Además, manifiesta que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su artículo 218.4³¹ que en los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno, por lo tanto, es de notarse que la norma general no utiliza la expresión “al menos un debate” en tales candidaturas, pero habla también en plural.

Por otro lado, el accionante aduce que la fracción XXX del artículo 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo no solo limita el tema de la posibilidad de realizar “al menos un debate”, además, no estima vinculante la solicitud que dos o más candidaturas le presenten para organizarlos, a la vez que no concede a los partidos la posibilidad de pedir su realización.

Todo ello aunado a que el principio de máxima publicidad electoral y el modelo de comunicación política implican que la realización de un solo debate público entre candidaturas a un cargo de elección popular no es suficiente para que los electores puedan formarse un juicio adecuado respecto de quienes plantean las mejores propuestas o alternativas de solución, su ideología o pensamiento político.

Por lo cual, el partido estima que se requiere al menos un segundo debate para que los electores procesen la información que se discuta sobre la trayectoria política o social y los planteamientos polémicos de alguna de esas candidaturas que contienden en la misma elección.

²⁹ **Artículo 41, base I.** Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso 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 con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

³⁰ **Artículo Segundo Transitorio.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente: **Fracción II.** La ley General que regule los procedimientos electorales: **Inciso d)** Los términos en que habrán de realizarse **debates de carácter obligatorio entre candidatos**, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta.

³¹ **Artículo 218.4** En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

Por último, argumenta que al emitir el precepto impugnado, el legislador soslayó lo dispuesto por el artículo 6º, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³² el cual dispone que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

En esta misma línea, destaca que también se viola el derecho consagrado en el artículo 13.1³³ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la libre circulación de la información debe ser garantizada en la mayor medida de lo posible en toda sociedad democrática.

De ahí que, para que la ciudadanía del Estado de Quintana Roo esté en condiciones de ejercer el derecho a la libertad de expresión, es necesario que se realice más de un debate donde puedan comparar todas las ofertas políticas de los candidatos que contienden en determinada elección, conocer la réplica o contrarréplica que los candidatos dirijan a los medios de comunicación y que sean transmitidos con amplia cobertura. Ello no se lograría si le limita a “al menos un debate” durante las campañas y no se garantizaría el principio de máxima divulgación electoral.

En estas condiciones, el partido político pide a este Tribunal Pleno declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas de la fracción XXX del artículo 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. Ello sin perjuicio de que reluce una interpretación conforme.

TEMA 6. REGULACIÓN DE LOS ACTOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE LOS CANDIDATOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

Asimismo, en su cuarto concepto de invalidez, el accionante impugna el artículo 276, cuarto párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo³⁴ porque considera que condiciona a las candidaturas a diputaciones electas por el principio de representación proporcional a hacer actos de campaña en favor de su partido “siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña”.

Señala como preceptos violados los artículos 1º, 7º, 14, 16 primer párrafo, 35 fracción II, 41 tercer párrafo, bases V y VI, 116 fracción II, tercer párrafo, parte inicial y fracción IV, incisos b) y g), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer término, el partido argumenta que la expresión “electas”, contenida en la porción normativa impugnada, genera una confusión con las fases de aplicabilidad de la norma y puede dar lugar a situaciones conflictivas que lesionarían el principio de objetividad electoral, pues, desde su perspectiva, los operadores jurídicos podrían confundir su significado preciso y tener dudas sobre su posible aplicación, al tener dicha expresión varios significados posibles.

El partido menciona que el término “electas” confunde las fases de aplicabilidad de la norma y, por lo tanto, podría dar lugar a situaciones conflictivas que lesionen el principio de objetividad electoral así como la seguridad jurídica. En este sentido, la expresión reclamada puede referirse a todas las personas que contienden por las diputaciones en la forma de asignación por el principio de representación proporcional. Sin embargo, “electas” también puede ser entendida como aquellas personas a las que, una vez efectuado el cómputo correspondiente y desarrollada la fórmula respectiva, les asignan curules por este principio de elección.

Por ello, el partido considera que la expresión “electas” debe ser eliminado para que el precepto diga simplemente “Las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional” y que se entienda que se trata de aquellas personas que, durante la campaña electoral, contienden por ese cargo de elección popular y no las ya electas en la fase de asignación de diputaciones plurinominales.

El partido también señala que podría acontecer que una candidatura, al ser denunciada vía procedimiento especial sancionador por transgredir normas relativas a gastos de campaña, se defienda diciendo que no le aplica la disposición por no ser diputado electo en ese preciso momento y, de esta forma, alegue que únicamente es candidato a tal cargo durante la campaña y así argumentar que bajo el principio de tipicidad o el de taxatividad, no le es aplicable sanción alguna aún si cometiere infracción, por inexacta aplicación de la ley.

En segundo término, el accionante manifiesta que debe invalidarse el artículo 279 de la ley electoral local en la porción normativa que dispone “siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña”.

³² **Artículo 6º. Segundo párrafo.** Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

³³ **Artículo 13.1 [Convención Americana sobre Derechos Humanos]** Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

³⁴ **Artículo 276, párrafo cuarto:** Las candidaturas a diputaciones electas por el principio de representación proporcional, podrán hacer actos de campaña a favor de su partido siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña.

Desde su perspectiva, dicha regulación resulta ilógica pues, por una parte, se permite realizar actos de campaña a las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional debidamente registradas, pero por otra, y de manera incongruente, se les condiciona esa libertad a que dichas personas no realicen ningún tipo de gasto de campaña, como si no fuesen candidatos o candidatas a un cargo de elección popular. Considera que es un hecho notorio que todo acto de campaña implica realizar gastos. Menciona, por ejemplo, que el simple hecho de desplazarse por la entidad federativa genera gastos por concepto de actos de campaña.

Ahora bien, con relación a la Ley General de Partidos Políticos, el accionante llama la atención sobre el artículo 25.1 inciso j)³⁵ de ese ordenamiento, el cual dispone la obligación de todo partido político de publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participe, así como en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrá en la elección de que se trate. Señala que el artículo 39.1 inciso i)³⁶ de la misma ley general dispone que los estatutos de los partidos políticos establecerán la obligación de sus candidatas o candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen. Además, menciona que el artículo 76.1 incisos f) y g)³⁷ del mismo cuerpo normativo establece los actos que se consideran gastos de campaña, entre los cuales destacan: los gastos que tengan como finalidad propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral; cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral. Asimismo, de conformidad con el inciso a), numeral 1 del mismo artículo, se consideran gastos de campaña los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

Por último, el partido MORENA menciona que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 242 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁸, si los candidatos a diputaciones por el principio de representación proporcional hacen actos de campaña en favor de su partido político, también difunden sus plataformas electorales, y hacen gastos de campaña porque al desplazarse y difundir por toda su circunscripción, necesariamente se realizan gastos de campaña. Por ejemplo, pago de hospedaje, transporte, viáticos, gasolinas, telefonía celular, renta de locales para conferencias de prensa, casa de campaña, quizá gastos de producción para mensajes de radio y televisión, pagos por prestación de servicios profesionales, uso de equipo técnico, así como los demás inherentes para una campaña.

Ahora bien, en cuanto al tope de gastos de campaña, el partido accionante estima que aquel fijado por distrito uninominal para las candidaturas a diputaciones de mayoría relativa también comprende los gastos que realicen los candidatos a las diputaciones por representación proporcional en el respectivo distrito electoral, al tratarse ambos tipos de candidaturas postuladas para integrar un mismo órgano del Estado: la legislatura; y al ser los distritos uninominales el ámbito de aplicación de las normas de gastos de campaña.

³⁵ **Artículo 25.1** Son obligaciones de los partidos políticos: **inciso j)** Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos que les corresponden en las estaciones de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que sostendrá en la elección de que se trate.

³⁶ **Artículo 39.1** Los estatutos establecerán: **inciso i)** La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción.

³⁷ **Artículo 76.1** Para los efectos de este Capítulo se entienden como gastos de campaña: **Inciso f)** Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral; **Inciso g)** Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral.

³⁸ **Artículo 242. 1.** La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

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

Bajo esta tónica, el partido solicita a este Alto Tribunal declarar la invalidez del artículo 276 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, sin perjuicio de la interpretación conforme que elija realizar, especialmente en el sentido de que se permite a las candidaturas de representación proporcional realizar actos y gastos de campaña así como por concepto de propaganda electoral, siempre que no se rebasen los topes de gastos por distrito uninominal.

TEMA 7. CAPACITACIÓN A FUNCIONARIOS DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, Y REGULACIÓN SOBRE EL NÚMERO Y UBICACIÓN DE LAS CASILLAS.

En su tercer concepto de invalidez, el partido actor impugna los artículos 175 fracción XIV, 176 fracción IV y 179 fracciones I, inciso a) y II incisos a), b), c), y d) de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo³⁹, ya que considera que dichos preceptos otorgan atribuciones a los Consejos Distritales —a través de las vocalías de organización y de capacitación electoral de las Juntas Distritales y Municipales— en materia de determinación del número y ubicación de mesas directivas de casillas, así como en materia de capacitación electoral de los funcionarios de las mesas directivas.

En este sentido, aduce como preceptos violados los artículos 14, párrafo segundo; 16, primer párrafo; 41, base V, apartado B, inciso a), numerales 1 y 4 y apartado C, inciso b); 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El partido argumenta que el legislador local regula indebidamente lo siguiente:

- a) Atribuye a los consejos distritales electorales, en el ámbito de su competencia, a recibir del instituto Estatal la propuesta del número y la ubicación de casillas y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes;
- b) Respectivamente, faculta a las Vocalías de organización y de Capacitación de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas de los Consejos Distritales del Instituto Estatal a:
 - Realizar las acciones para el cumplimiento de los programas de capacitación electoral, que hayan sido aprobadas por el Consejo General;
 - Auxiliar en el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las Mesas Directivas de Casilla, y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la Presidencia;
 - Distribuir los instructivos electorales aprobados por el Consejo General, a los ciudadanos insaculados para ocupar los cargos de funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla;
 - Notificar y capacitar a los ciudadanos insaculados para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla; e
 - Informar durante la etapa de preparación del proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía insaculada.
- c) Atribuye a los consejeros municipales electorales la facultad de capacitar a la ciudadanía que habrán de integrar las mesas directivas de casilla.

A juicio del accionante, esta situación vulnera los principios de certeza y legalidad electorales, el principio de supremacía constitucional y las garantías de legalidad, seguridad jurídica y competencia.

³⁹ **Artículo 175.** En el ámbito de su competencia, los consejeros distritales electorales tienen las atribuciones siguientes: **Fracción XIV.** Recibir del Instituto Estatal la propuesta conteniendo el número y la ubicación de las casillas y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes.

Artículo 176. Los consejos municipales electorales tienen las siguientes atribuciones: **Fracción IV.** Capacitar a la ciudadanía que habrán de integrar las mesas directivas de casilla.

Artículo 179. Las Vocalías de Organización y de Capacitación de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas de los Consejos Distritales del Instituto Estatal, tendrá las siguientes atribuciones: **Fracción I.** La Vocalía de Organización: **a)** Auxiliar en el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las Mesas Directivas de Casilla, y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la Presidencia. **Fracción II:** La Vocalía de Capacitación: **a)** Realizar en el Distrito Electoral o Municipio que corresponda, las acciones para el cumplimiento de los programas de educación cívica, paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, capacitación electoral y difusión de la cultura política y democrática, que hayan sido aprobadas por el Consejo General; **b)** Notificar y capacitar a la ciudadanía insaculada para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla; **c)** Distribuir el material didáctico y los instructivos electorales aprobados por el Consejo General, a la ciudadanía insaculada para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla; **d)** Informar durante la etapa de preparación del proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía insaculada, y.

Ahora bien, el partido político argumenta que los órganos desconcentrados distritales y municipales del organismo público local carecen de atribuciones para proponer, aprobar o modificar la propuesta que contiene el número y la ubicación de las casillas que dichos órganos reciben del Instituto Estatal, y para resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes.

Asimismo, no les corresponde a los consejos municipales electorales la atribución de capacitar a la ciudadanía que habrá de integrar las mesas directivas de casilla.

Además, tampoco le compete a ninguna vocalía ejecutiva del OPL:

- Auxiliar en el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las Mesas Directivas de Casilla.
- Realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de su Presidente, respecto de la propuesta de la ubicación de las mesas directivas de casilla.
- Realizar en el Distrito Electoral o Municipio que corresponda, las acciones para el cumplimiento de los programas de capacitación electoral.
- Notificar y capacitar a la ciudadanía insaculada para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla.
- Distribuir los instructivos electorales aprobados por el Consejo General, a los ciudadanos insaculados para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla, y tampoco.
- Informar durante la etapa de preparación del proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía insaculada.

El accionante destaca que las conclusiones anteriores se derivan de lo establecido en los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), puntos 1 y 4 de la Constitución General y 32.1 inciso a), fracción I, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su parte conducente disponen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. [...]

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

[...]

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

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;

[...]

4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

[...]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 32.

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

I. La capacitación electoral;

[...]

IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

[...]

En estas condiciones, el accionante sostiene que es evidente que el órgano competente en materia de capacitación electoral, específicamente en capacitación a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, así como para la determinación del número y ubicación de las casillas, según la Constitución Federal y la LGIPE, es el Instituto Nacional Electoral, y no el Organismo Público Local, cuyas funciones solo pueden ser auxiliares y no de decisión.

Lo anterior, aunado a que el legislador local, al asumir competencia en las normas generales impugnadas en materia de capacitación electoral y ubicación de mesas directivas de casilla, infringe lo previsto en el artículo 124 de la Constitución General⁴⁰, entendido a *contrario sensu*.

Así, el precepto constitucional anteriormente citado dispone que las facultades que no estén expresamente concedidas en la Constitución a la Federación, se entienden reservadas a los Estados; a *contrario sensu*, las facultades que se encuentren expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a éstos y excluidas de la competencia de los Estados o la Ciudad de México.

Asimismo, menciona que no pasa inadvertido que la única forma en que el Organismo Público Local puede realizar funciones de capacitación electoral es cuando existe delegación expresa de atribuciones emitida por el Consejo General del INE, no obstante argumenta que, independientemente de que la autoridad nacional electoral delegue o no dicha atribución en los términos del artículo 41, base V, apartado C, inciso b)⁴¹, lo cierto es que el legislador estatal no tiene facultad para incluir, por sí, en la ley local, ese tipo de regulaciones sin sujeción a la delegación correspondiente.

Adicionalmente, el partido accionante señala que este Alto Tribunal sustentó un criterio similar al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas mediante sentencia dictada el veinticinco de agosto de dos mil dieciséis.

Finalmente, solicita a este Tribunal Pleno declarar la invalidez de las porciones normativas precisadas.

TEMA 8. LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PROHIBICIÓN DE EXPRESIONES OFENSIVAS Y DENIGRANTES EN LA PROPAGANDA ELECTORAL.

El partido político MORENA, en su sexto concepto de invalidez, impugna los artículos 51 fracción XVI, 103 fracciones III y XII, 116 fracciones IX, y XVII, 396 fracción IV y 397 fracción XII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo⁴², ya que considera que obligan a los partidos políticos, personas aspirantes, candidaturas independientes registradas y personas candidatas, a abstenerse en su propaganda política o electoral de cualquier expresión verbal o escrita que “denigre”, “ofenda”, “difame” o “degrade” a las personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, instituciones públicas o privadas, y considera algunas de estas conductas como infracciones sancionables; lo cual, a juicio del accionante, vulnera la libertad de expresión en materia electoral, el derecho a la información de los electores así como los principios de supremacía constitucional, legalidad y objetividad electoral, asimismo, la garantía de seguridad jurídica por prohibir a las personas utilizar en su propaganda política o electoral dichas expresiones.

En este sentido, señala como preceptos violados los artículos 1º, 6º, 7º, 14, párrafo segundo, 16 primer párrafo, 41, base V, apartado C, primer párrafo, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, los artículos 1, 2, 13.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁴⁰ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

⁴¹ **Artículo 41. Base V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. **Apartado C.** En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución. que ejercerán funciones en las siguientes materias: [...] En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá: **Inciso b)** Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.

⁴² **Artículo 51.** Son obligaciones de los partidos políticos: **Fracción XVI.** Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión verbal o escrita que denigre o calumnie a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en los términos de esta Ley.

Artículo 103. Son obligaciones de los aspirantes: **Fracción III.** Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, calumnia que denigre, incite al desorden, violencia o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o racistas; o cualquiera en que se ejerza violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de la legislación aplicable. **Fracción XII.** Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas, y.

Artículo 116. Son obligaciones de los candidatos independientes registrados: **Fracción IX.** Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, o calumnia que denigre, incite a la violencia política contra las mujeres en razón de género, al desorden o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o discriminatorios. **Fracción XVII.** Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.

Artículo 396. Constituyen infracciones de las personas aspirantes, personas precandidatas o personas candidatas a cargos de elección popular a la presente Ley: **Fracción IV.** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren, calumnie a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Artículo 387. Constituyen infracciones de las personas aspirantes y personas candidatas independientes a cargos de elección popular a la presente Ley: **Fracción XII:** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones denigrantes, calumnie a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género.

Primeramente, el partido argumenta que el artículo 7º de la Constitución General⁴³ reconoce que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio y que ninguna ley ni autoridad puede establecer censura previa ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución.

Al respecto, de conformidad con el primer párrafo del artículo 6º de la Constitución Federal⁴⁴, las personas presuntamente agraviadas con esas expresiones o propaganda electoral o política tienen derecho a réplica.

Asimismo, el partido expresa que los límites a la libertad de expresión en materia electoral o política son, incluso, mucho menores que en cualquier otra materia. Y ello es así de conformidad con el párrafo primero del apartado C, Base III, del artículo 41 constitucional⁴⁵ que dispone que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Por lo tanto, sostiene que sólo están prohibidas las calumnias en que incurran los partidos políticos, candidaturas, precandidatos, aspirantes y candidaturas independientes en la propaganda política electoral. En este contexto, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral, siempre que el agente activo de la infracción las infiera a sabiendas de su falsedad.

De ahí que el partido argumenta que, al prohibir el legislador local las expresiones distintas a las calumnias y algunas de aquellas manifestaciones que no impliquen discriminación prohibida por el artículo 1º de la Constitución o violencia política contra las mujeres en razón de género, tal limitación atenta contra la libertad de expresión en materia política o electoral y se erigen como una suerte de censura previa, particularmente en el marco de los procesos y campañas o precampañas electorales, porque cualquiera podría denunciar y eventualmente la autoridad administrativa podría sancionar a un candidato so pretexto de que lo manifestado en el debate político o en la propaganda electoral que difunde es “ofensivo” o “degradante” aún cuando la difusión de esas expresiones no estén constitucionalmente previstas como reprochables.

Bajo esta óptica es que el partido considera que las demás expresiones, alusiones o manifestaciones que *prima facie* ofendan, denigren o difamen a otras personas, especialmente cuando se enfoquen hacia otros actores políticos en el contexto del proceso electoral, no deben ser prohibidas en las normas legales electorales impugnadas, si debe ordenarse su abstención como obligaciones a cumplir por esos actores políticos, así como tampoco deben ser tenidas como infracciones ni sancionadas.

En conexión con todo lo anterior, el partido esgrime una violación a los artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que estima que cuando el legislador emite normas generales, éste tiene la obligación de adecuar su proceder a los mandatos de la Convención a fin de no comprometer la responsabilidad internacional del Estado Mexicano en su conjunto, además, menciona que el deber de progresividad en la promoción, respeto, protección y garantía, obliga a las autoridades competentes a prevenir y en su caso reparar las violaciones a los derechos humanos, con particular referencia a los de contenido político y electoral. De tal forma que, incluso la modificación o emisión de nuevas normas y su publicación revela la posibilidad del órgano legislativo, y en su oportunidad del Ejecutivo, de mantener o continuar la vigencia de normas inconstitucionales o inconventionales. Lo cual es contrario a derecho.

En estas condiciones, el partido accionante solicita a este Alto Tribunal que declare la invalidez de las porciones normativas impugnadas, sin perjuicio de la interpretación conforme que en su caso proceda.

⁴³ **Artículo 7º.** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6º. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

⁴⁴ **Artículo 6º.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

⁴⁵ **Artículo 41.** [...] La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

Base III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.
Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de ocho de octubre de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte tuvo por promovida la acción de inconstitucionalidad; registrándola bajo el número de expediente 273/2020 y designando como instructor al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
4. En la misma fecha, el Ministro Instructor la **admitió** a trámite y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo como la entidad que emitió y promulgó el decreto impugnado; asimismo, entre otros aspectos, solicitó el informe a estas autoridades, le dio vista del asunto al Fiscal General de la República y al Consejero Jurídico del Gobierno Federal. Requirió al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión, solicitó al Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral copia certificada de los estatutos vigentes del Partido Político Nacional Morena. Por último, requirió a la Consejera Presidenta del Instituto Electoral de Quintana Roo para que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.
5. **Informe sobre el proceso electoral.** Mediante escrito de treinta de octubre de dos mil veinte, la Consejera Presidenta del Instituto Electoral de Quintana Roo informó que el próximo proceso electoral en la entidad dará inicio el ocho de enero de dos mil veintiuno, de conformidad con lo establecido en el artículo Décimo Transitorio del Decreto número 019 por el que se adicionó el Artículo Décimo Transitorio al Decreto Número 097 denominado “Por el que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo” y por lo dispuesto en el Acuerdo IEQROO/CG/A-029-2020.
6. **Informe del Poder Legislativo.** El Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, por escrito recibido mediante buzón judicial el doce de noviembre de dos mil veinte, rindió informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

En primer lugar, relató los antecedentes legislativos y, por otro lado, hizo valer las siguientes causales de improcedencia:

- **Presentación de la demanda fuera de los plazos previstos.**

El Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19 fracción VIII⁴⁶, en relación con el artículo 60⁴⁷, ambos de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que las reformas que impugna el partido político actor no constituyen una modificación sustantiva o material, pues no se dieron cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance de los preceptos, ya que, a su parecer, la reforma únicamente obedece a modificar expresiones a fin de implementar lenguaje de género. Así, al estimar que no existe un cambio normativo sustantivo en las normas impugnadas, el poder legislativo local considera que el accionante realmente está impugnando las reformas realizadas mediante el decreto número 97, aprobado en fecha quince de septiembre de dos mil diecisiete y publicado en el periódico oficial el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete. Por lo tanto, sostiene que el plazo para impugnar dichas normas ha fenecido y se actualiza la causal de improcedencia aducida.

Respecto a los conceptos de invalidez hechos valer por el accionante, expresa lo siguiente:

- Por lo que hace al primer concepto de invalidez, sostiene que no se limita el derecho de la ciudadanía a ser nombrado para dichos cargos al no prever la emisión de una convocatoria, toda vez que la misma Constitución no establece dicho requisito, como tampoco lo establece para la mayoría de los cargos públicos existentes en los órganos administrativos de los tres poderes de la Unión ni de los organismos autónomos.
- Respecto a la violación al principio de paridad de género, expresa que la finalidad del Decreto 042 es, precisamente, actualizar la legislación estatal en materia de violencia política contra las mujeres como parte de la reforma político electoral de trece de abril de dos mil veinte.
- En relación con el segundo concepto de invalidez, manifiesta que la expresión “debates”, utilizada en el inciso d) de la fracción II del artículo segundo transitorio de reformas constitucionales de diez de febrero de dos mil catorce, es enunciativa y no pretende

⁴⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: **Fracción VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

⁴⁷ **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.

condicionar, de ninguna manera, la cantidad de eventos a realizarse en determinado proceso electoral. Menciona que el párrafo cuarto del artículo 218⁴⁸ de la LGIPE otorga plena libertad configurativa a los congresos estatales para legislar sobre el particular, usando de manera genérica el término “debates”, sin señalar el número mínimo o máximo que deberán realizarse.

- En lo correspondiente al tercer concepto de invalidez, estima que el término “electos” hace referencia a la vía de postulación de las candidaturas en cuestión, mas no a las personas reconocidas como ganadoras de la contienda. Respecto a la limitación impuesta a la realización de actos de campaña por las personas candidatas por representación proporcional siempre y cuando no eroguen gastos de campaña, considera que dicha disposición pretende evitar que las candidaturas por representación proporcional se sumen a las campañas de los demás candidatos conteniendo en un mismo proceso electoral, en los términos dispuestos por el artículo 243⁴⁹ del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, agregándose tales gastos a la campaña que resulte beneficiada por dichas actividades.
- Por lo que hace al cuarto concepto de invalidez, menciona que, si bien la norma reclamada adolece de una deficiencia de técnica legislativa al no prever la suplencias de los representantes de los partidos políticos en los consejos distritales y municipales, sin embargo, señala que la LGIPE igualmente contiene inconsistencias similares sin que haya sido impugnada, pues la deficiencia ya ha sido solventada en la práctica por el INE, reconociendo el derecho que asiste no solo a los partidos políticos, sino a los demás actores del proceso electoral, de nombrar representantes suplentes en los diversos órganos colegiados previstos en la normatividad. Asimismo, tal y como refiere el accionante, los artículos 170, 171 y 357 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, prevén la posibilidad de que los partidos políticos puedan nombrar suplentes en los Consejos Distritales y Municipales.
- En relación con la exigencia de la firma autógrafa del presidente del partido o su equivalente en el registro de candidaturas a cargos de elección popular, considera que esta no entraña una violación directa a las libertades de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, toda vez que, siempre y cuando la designación de sus candidatos se haya realizado cumpliendo con todos los requisitos establecidos por los estatutos, resulta irrelevante, en términos prácticos, la persona que lleve a cabo en última instancia el registro correspondiente, pues en estricto sentido se estaría cumpliendo con la voluntad expresada por la militancia del partido que se trate.
- Respecto al sexto concepto de invalidez, considera que no se vulnera el principio de libertad de expresión en materia electoral, ni tampoco el derecho a la información de los electores, toda vez que de acuerdo con lo establecido en los artículos 380, inciso f)⁵⁰; 394, inciso i),⁵¹ y 443, inciso j);⁵² de la LGIPE, los partidos políticos, candidatos y aspirantes deberán

⁴⁸ **Artículo 218.4** En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones

⁴⁹ **Artículo 243.** Sujetos obligados. 1. Se deberá presentar un informe por cada una de las campañas en que el partido, coalición o candidato independiente haya contendido a nivel federal o local, especificando los gastos ejercidos en el ámbito territorial correspondiente; así como el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar la campaña. En consecuencia, de acuerdo con las elecciones federales y locales registradas, deberán presentar: a) Informe por la campaña del candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; b) Informe por cada fórmula de candidatos a Senadores de la República por el principio de mayoría relativa que hayan registrado ante las autoridades electorales; c) Informe por cada fórmula de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa que hayan registrado ante las autoridades electorales; d) Informe por la campaña del candidato a Gobernador o Jefe de Gobierno de la Entidad Federativa de que se trate; e) Informe por cada candidato a ocupar cargo en el ayuntamiento, Jefatura Delegacional, Junta municipal o Presidente de comunidad de que se trate; f) Informe por cada fórmula de candidatos a Diputados al Congreso Local o Asamblea Legislativa, de la Entidad Federativa.

2. Los candidatos por el principio de representación proporcional que realicen gastos de campaña, deberán presentar el informe respectivo.

3. Los gastos reportados por los candidatos plurinominales, deberán identificar la campaña beneficiada de los candidatos de mayoría relativa, los cuales serán prorrateados entre las campañas beneficiadas de la circunscripción correspondiente, según lo establecido en el artículo 218 del reglamento.

4. Para efecto de las candidaturas comunes y alianzas partidarias, se deberá presentar un informe por cada uno de los partidos políticos integrantes de la misma.

⁵⁰ **Artículo 380.1** Son obligaciones de las personas aspirantes: **Inciso f)** Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, instituciones públicas o privadas;

⁵¹ **Artículo 394.1** Son obligaciones de las Candidatas y los Candidatos Independientes registrados: **Inciso i)** Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.

⁵² **Artículo 443.1** Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley: **Inciso j)** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

abstenerse de incluir en su propaganda electoral, además de calumnias, manifestaciones que impliquen cualquier tipo de expresión tendiente a denigrar o degradar a los demás actores políticos. En este sentido, señala que este Alto Tribunal ha sostenido que la libertad de expresión no es un derecho irrestricto o absoluto, ya que se sus limitaciones comprenden la protección a la dignidad, la reputación y el honor de los demás contendientes en un proceso democrático, cuando estos resulten ajenos al debate público propio del contraste de propuestas de campaña así como a la idoneidad de los candidatos de los que se trate.

- Finalmente, en relación con el séptimo concepto de invalidez, el poder legislativo local aduce que, si bien es cierto que tanto la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, previa a la reforma, así como el dictamen presentado ante el pleno legislativo del día catorce de agosto de dos mil veinte, en efecto, establecían requisitos distintos a los contemplados por la LGIPE para la designación de los integrantes del órgano superior de dirección del organismo público local, también es cierto que dicha deficiencia fue subsanada por el Congreso local al modificar las porciones normativas para homologarlas con los requisitos previstos por la ley federal.
7. **Informe del Poder Ejecutivo.** El Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, actuando en nombre y representación del Poder Ejecutivo de dicho Estado, por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el diecinueve de noviembre de dos mil veinte, manifestó lo siguiente:
- Que promulgó el decreto 042 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley de institucionales y procedimientos electorales para el Estado de Quintana Roo y lo publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo en fecha ocho de septiembre del años dos mil veinte.
 - Que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 65, en relación con los artículos 19, fracciones VII y VIII y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la demanda fue presentada de manera extemporánea. Esto, por las mismas razones que hizo valer en su informe el Poder Legislativo local.
 - Que la promulgación y publicación de la norma reclamada se realizó en estricta observancia y cumplimiento de las obligaciones que a esta autoridad le impone la Ley Suprema del Estado de Quintana Roo, en concordancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - Respecto a los conceptos de invalidez aducidos por el partido accionante, se expresó en los mismos términos que el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.
8. **Opinión especializada.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presentó su opinión especializada en escrito de veintiuno de octubre de dos mil veinte; misma que se encuentra agregada al expediente.
9. **Pedimento.** El Fiscal General de la República y el Consejero Jurídico del Gobierno Federal no formularon pedimento en el presente asunto.
10. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de treinta de noviembre del dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

11. 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 el partido político accionante plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dicha ley electoral local corresponde a la reformada, adicionada y derogada mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el ocho de septiembre de dos mil veinte.

III. OPORTUNIDAD

12. Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.
13. El decreto número 042 que reforma, adiciona y deroga disposiciones de la Ley Electoral de Quintana Roo fue publicado el ocho de septiembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad.

14. Por regla general, el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵³ (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. De manera que el cómputo de la oportunidad de una acción de inconstitucionalidad debe realizarse en el entendido de que la demanda debe presentarse antes o durante el día treinta del plazo correspondiente, incluso si se trata de un día que ordinariamente es inhábil⁵⁴.
15. Sobre el particular, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**, a través de los cuales se **declararon inhábiles** para la Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.
16. En particular, en los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos Primero, Segundo, numerales 2 y 3, y Tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieren impugnado normas electorales. Sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptuara de estas declaratorias como días inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovido por las partes.
17. Decisiones plenarias que se complementaron con el **Acuerdo General 8/2020**, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.
18. No obstante, se advierte que la modificación de los plazos realizada mediante los acuerdos anteriormente citados, no impacta en forma alguna en el cómputo del plazo en el presente asunto, puesto que el Decreto que reformó las normas impugnadas fue publicado, como ya se precisó, hasta el ocho de septiembre de dos mil veinte.
19. Preciado lo anterior, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del miércoles nueve de septiembre de dos mil veinte al jueves ocho de octubre del dos mil veinte**, por lo que, si la demanda fue presentada, precisamente, el **miércoles siete de octubre de dos mil veinte** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, entonces su presentación **fue oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

20. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal⁵⁵ dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad

⁵³ **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”.

⁵⁴ Así se ha sostenido por este Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial P./J. 81/2001, de rubro y texto: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL.** Al tenor de lo previsto en el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne una ley en materia electoral todos los días son hábiles. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenece el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del citado artículo 60 establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente.” Registro 189541. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIII, Junio de 2001; Pág. 353.

⁵⁵ **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 en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; [...].”

en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda. Por su parte, el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la materia⁵⁶ 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.

21. Así, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:
 - a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
 - b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).
 - c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y
 - d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.
22. Tomando en cuenta estos requisitos, este Tribunal Pleno considera que **se acredita este supuesto procesal** en la presente demanda de acción de inconstitucionalidad, con base en las siguientes consideraciones.
23. Consta que el escrito de demanda fue presentado por Alfonso Ramírez Cuéllar, 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 la Directora del Secretariado de dicho Instituto.
24. Bajo esa tónica, como se adelantó, se acredita este presupuesto procesal ya que MORENA es un órgano legitimado para interponer una acción de inconstitucionalidad y la referida persona que suscribió la demanda es reconocida por el propio organismo electoral como el Presidente del partido y es él quien cuenta con su representación legal en términos del artículo 38, inciso a), de los Estatutos Internos⁵⁷; estando colmado a su vez el requisito material de legitimación en cuanto a la naturaleza electoral de las normas reclamadas.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se pasa al examen de los aspectos de procedencia hechos valer por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.
26. Como se adelantó, ambos Poderes Públicos locales hacen valer la misma causal de improcedencia, es decir, la establecida en el artículo 65, en relación con los artículos 19, fracciones VII y VIII y 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, respecto a los artículos 20, primer párrafo; 51, fracción XVI; 103, fracciones III y XII; 116 fracciones IX y XVIII; 137, fracciones XXV y XXX y 140 fracción IV; 175, fracción XIV; 170, párrafo tercero; 171, tercer párrafo; 276, cuarto párrafo; 279, primer párrafo; 396, fracción IV; y 397 fracción XII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, ya que ambos consideran que la demanda fue presentada de manera extemporánea.
27. En síntesis, argumentan que los cambios normativos realizados mediante el decreto 042, expedido por la XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, se refieren exclusivamente a la modificación de ciertos preceptos de la ley electoral local para la inclusión de lenguaje de género.
28. En este sentido, consideran que las porciones normativas que combate el partido político accionante son las ya existentes y reformadas originalmente a través del Decreto 97, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de septiembre del año dos mil diecisiete, y, por lo tanto, no deben considerarse como un acto legislativo nuevo.

⁵⁶ "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".

⁵⁷ "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, en 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 veintidós 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; [...]."

29. Este Tribunal Pleno considera que tales argumentos **resultan infundados**, pues, como se determinó en la Acción de Inconstitucionalidad 140/2020, los cambios gramaticales para incluir lenguaje de género **sí constituyen un cambio normativo en sentido material**.
30. En efecto, como se determinó en el precedente referido, la incorporación de lenguaje incluyente fue una aspiración impuesta por el Poder Constituyente al reformar la Constitución Federal el seis de junio de dos mil diecinueve y también por el Congreso de la Unión al reformar el trece de abril de dos mil veinte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, no se trata de mero cambio de palabras, sino del reconocimiento de las diferencias que existen entre los géneros y la importancia del lenguaje incluyente en cada ámbito normativo.
31. Situación que, es importante resaltar, provoca que el cambio normativo no sólo se dé en las normas reclamadas que aluden expresamente a los derechos de las mujeres o al principio de paridad. Esta incorporación de lenguaje incluyente modifica los contenidos de todas las normas en las que se incluye (pues la intención del Constituyente es evidenciar la importancia de los géneros en la especificidad normativa), aunque tales disposiciones regulen aspectos diferenciados como puede ser las condiciones de registro de candidaturas, las reglas de campaña y gastos de las candidaturas de representación proporcional, integración del Consejo General del Instituto Electoral y de los consejos distritales o municipales, designación del Secretariado Ejecutivo y de los titulares de las direcciones ejecutivas, etcétera.
32. Las mismas razones se sostuvieron en las acciones de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas⁵⁸, así como en la 165/2020 y sus acumuladas⁵⁹.
33. Ahora bien, este Alto Tribunal advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia derivada de los artículos 59, en relación con el 19, fracción VIII y 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a los artículos 17, fracción IV, y 20 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, pues no se formuló concepto de invalidez alguno por lo que hace a estos preceptos.
34. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta⁶⁰, se procede al estudio del fondo del asunto⁶¹.

VI. PRECISIÓN METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE FONDO

35. En atención a los conceptos de invalidez aducidos por el partido político MORENA, el análisis de la materia de impugnación se hará en orden distinto a los argumentos de inconstitucionalidad, de conformidad con las siguientes temáticas:

APART.	TEMÁTICA	NORMAS IMPUGNADAS
Tema 1	Designación de la secretaría ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas del organismo público local (OPL) mediante ternas propuestas y no por convocatoria pública	Artículos 137, fracción XXV y 140, fracción IV.

⁵⁸ Resuelta por este Pleno en sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte.

⁵⁹ Resuelta por este Pleno en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

⁶⁰ No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que, con fecha de cuatro de noviembre de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial de Quintana Roo el Decreto 53, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, en materia de candidaturas comunes. Sin embargo, se advierte que no se reformaron las normas impugnadas en el presente asunto, a excepción del artículo 137, pero en las diversas fracciones IX y XXXII.

⁶¹ No se pasa por alto que varios contenidos normativos son similares, en cuanto a su texto formal, al que tenían previo a su reforma. Sin embargo, ello no significa que no haya existido un cambio normativo conforme al criterio vigente de esta Suprema Corte. Por el contrario, en todos los preceptos reclamados por los partidos políticos, se advierten las condiciones que actualizan un nuevo acto legislativo. A saber, en varios de los preceptos reclamados, se incluye referencia binaria a los géneros; cambiando, por ejemplo, conceptos como "candidato" a "candidatas y candidatos" o a un concepto neutral como "candidaturas" ("Presidente" a "Presidenta o Presidente", "Consejero" a "Consejera o Consejera", entre otros tantos ejemplos). Ese cambio, a diferencia de lo ocurrido en otros precedentes, tiene como implicación un cambio normativo. La incorporación de **lenguaje incluyente** fue una aspiración impuesta por el Poder Constituyente al reformar la Constitución Federal el seis de junio de dos mil diecinueve y también por el Congreso de la Unión al reformar el trece de abril de dos mil veinte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, **no se trata de mero cambio de palabras, sino del reconocimiento de las diferencias que existen entre los géneros y la importancia del lenguaje incluyente en cada ámbito normativo**. Situación que, es importante resaltar, provoca que, **el cambio normativo, no sólo se dé en las normas reclamadas que aluden expresamente a los derechos de las mujeres o al principio de paridad**. Esta incorporación de **lenguaje incluyente modifica los contenidos de todas las normas en las que se incluye** (pues la intención del Constituyente es evidenciar la importancia de los géneros en la especificidad normativa), aunque tales disposiciones regulen aspectos diferenciados como puede ser a las coaliciones, a las condiciones de registro de candidaturas, las reglas de asignación de cargos por representación proporcional, funcionamiento y quórum de asistencia y votación del Consejo General del Instituto Electoral y de los consejos distritales o municipales, designación del Secretariado Ejecutivo y de los titulares de las direcciones ejecutivas, etcétera.

APART.	TEMÁTICA	NORMAS IMPUGNADAS
Tema 2	Reducción de requisitos de elegibilidad de los consejales del OPL.	Artículo 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V.
Tema 3	Ausencia de suplentes de representantes ante los consejos distritales y municipales.	Artículos 170 párrafo tercero y 171 párrafo tercero.
Tema 4	Exigencia de la firma autógrafa de la presidenta o presidente del partido político en la solicitud de registro de candidaturas.	Artículo 279, primer párrafo.
Tema 5	Regulación de debates públicos.	Artículo 137, fracción XXX en las porciones normativas que dicen “al menos un debate” y “sin ser esta solicitud vinculante”.
Tema 6	Regulación de los actos y gastos de campaña de los candidatos por el principio de representación proporcional.	Artículo 276, cuarto párrafo, en la porción normativa que menciona “electas” y “siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña”.
Tema 7	Capacitación a funcionarios de mesas directivas de casilla, y regulación sobre el número y ubicación de las casillas.	Artículos 175, fracción XIV; 176, fracción IV y 179 fracciones I, inciso a), y II incisos a), b), c) y d).
Tema 8	Límites a la libertad de expresión. Prohibición de expresiones ofensivas y denigrantes en la propaganda electoral.	Artículos 51, fracción XVI, 103 fracciones III y XII, 116 fracciones IX y XVII, 396 fracción IV y 397 fracción XII en las porciones normativas que dicen “denigre”, “difamación”, “ofensas”, “degraden, denigren” y “contenga expresiones denigrantes”.

VII. ESTUDIO DE FONDO

36. El estudio de los conceptos de invalidez se realizará en el orden apuntado en el listado que antecede.

TEMA 1. DESIGNACIÓN DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA, LAS DIRECCIONES Y TITULARES DE LAS UNIDADES TÉCNICAS DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL (OPL) MEDIANTE TERNAS PROPUESTAS Y NO POR CONVOCATORIA PÚBLICA

37. La primera temática se divide en dos apartados: el primero se refiere a la omisión prever que la designación de los cargos sea mediante convocatoria pública (A) y el segundo se refiere a la omisión de regular la alternancia de género en los nombramientos (B).

A. Omisión de regular que la designación sea mediante convocatoria pública

38. Como quedó sintetizado en el apartado relativo, MORENA reclama que la propuesta de ternas para el nombramiento de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y las unidades técnicas del Organismo Público Local Electoral del Estado de Quintana Roo no se sujete a un proceso abierto de selección y evaluación de perfiles e idoneidad a través de una convocatoria pública.
39. El partido político argumenta que la emisión de una convocatoria sería la única forma de garantizar a la ciudadanía el ejercicio del derecho humano de acceder a los cargos públicos electorales, contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 1, 2, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
40. Las disposiciones impugnadas son del tenor siguiente:

ARTÍCULO 137. Son atribuciones del Consejo General, las siguientes:

(...)

XXV. Designar a la persona Titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas del Instituto Estatal conforme a los Lineamientos que emita el Instituto Nacional;

ARTÍCULO 140. Son atribuciones de la Consejera Presidenta o Consejero Presidente del Consejo General, las siguientes:

(...)

IV. Proponer al Consejo General las ternas para el nombramiento de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y de las personas titulares de las unidades técnicas en términos de la Ley General, así como las demás disposiciones normativas en la materia;

41. Para el análisis de su constitucionalidad, a continuación se expone el parámetro de regularidad (a) y, posteriormente, se realiza el análisis de la norma impugnada (b).
- a. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables**
42. Derivado de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c),⁶² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otros aspectos, que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.
43. Asimismo, el precepto establece que garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo que determinen las leyes.
44. De la lectura del artículo 116 constitucional se desprende que con excepción de las cuestiones que se fijan expresamente desde la Constitución Federal, y aquellas que han quedado reservadas para su regulación mediante leyes generales a favor del Congreso de la Unión, el Poder Constituyente otorgó a las entidades federativas la potestad de configuración legislativa, lo que reitera la división de competencia establecida en los artículos 122 y 124 de la Constitución General.
45. Dicha libertad de configuración legislativa existe, en el caso, para los mecanismos de integración y/o designación de las Secretarías y unidades técnicas de los Organismos Públicos Locales, pues, como este Alto Tribunal ha ya reiterado en diversos precedentes, sobre el particular no existe lineamiento constitucional expreso o disposición de la Ley general que deba adoptarse.
46. Y es que el artículo 41, fracción V, apartado C, constitucional establece que los OPLES estarán a cargo de las elecciones locales, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato.⁶³ A su vez, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Constitución Federal dispone sobre la conformación de los OPLES. Específicamente, señala la integración del órgano de dirección: un consejero presidente y seis consejeros electorales, un Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos. Asimismo, establece ciertos lineamientos que atañen a la designación de los consejeros electorales.⁶⁴

⁶² **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: **Fracción IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: **Inciso b)** En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; **Inciso c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

⁶³ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...]

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

Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: [...]

⁶⁴ **Artículo 116.** [...]

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

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

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

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

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

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

47. Sin embargo, no hay disposición constitucional expresa sobre los sistemas de nombramiento y remoción de los titulares de la Secretaría Ejecutiva de los OPLES.
48. Ahora bien, como ya se adelantaba, esta Suprema Corte se ha pronunciado sobre los mismos, previamente, a la luz de los principios que rigen en la materia electoral.
49. En la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015,⁶⁵ así como en la 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,⁶⁶ se discutió que la designación del Secretario Ejecutivo debía ser por el órgano superior de los OPLES, sin injerencias externas, para preservar los principios de **autonomía e independencia**.
50. Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad **83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017**⁶⁷, el partido accionante se quejó de la regulación deficiente de los artículos 108 y 109 de la Ley Electoral de Nuevo León, ya que no preveían que el procedimiento para la integración de las mesas auxiliares de cómputo se llevara a cabo mediante convocatoria pública, como sí se preveía para la integración de las comisiones municipales electorales. Al respecto, el partido accionante consideró que se transgredía el artículo 35, fracción VI de la Constitución Federal.
51. En esa ocasión, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁸ no establece requisito alguno consistente en que todos los empleos o comisiones del servicio público deban nombrarse mediante convocatoria, sino que dicha regulación entra en el marco de libertad de configuración con el que cuentan las entidades federativas. El Pleno también señaló que ello no impide a los legisladores locales establecer una convocatoria pública como procedimiento de designación para los cargos referidos, pero, se insistió, no existe alguna exigencia constitucional respecto a que el legislador local debe cumplir con un procedimiento específico para su designación, ello con independencia de dar cumplimiento a las disposiciones ordinarias que regulan el tema.
52. Recientemente, en la **acción de inconstitucionalidad 132/2020**⁶⁹, el partido accionante arguyó que el artículo 62, fracción VII de la Ley Electoral para el Estado de Querétaro era inconstitucional por permitir al Consejero Presidente proponer la designación y la ratificación de la persona titular de la Secretaría Ejecutiva. Sostuvo que no debería ser su facultad exclusiva, pues al no estar sujeto a una convocatoria pública se afectaba el derecho de los ciudadanos a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad.
53. Sobre este aspecto, este Tribunal Pleno reiteró que no existe un imperativo constitucional que obligue a las entidades federativas a legislar sobre un método de selección específico para los titulares de la Secretaría Ejecutiva, por lo que gozan de amplia libertad de configuración en este punto, siempre y cuando respeten los parámetros de la Constitución Federal en torno a los principios que rigen la función electoral. Además, consideró que la facultad del Consejero Presidente de proponer a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, no excluye por sí sola la posibilidad de que esta designación se realice mediante una convocatoria pública.

⁶⁵ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil quince.

⁶⁶ Resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de diez de noviembre de dos mil quince.

⁶⁷ Resuelta en sesión de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete. El apartado relativo fue aprobado por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, relativo al tema 8, denominado "Regulación deficiente de las Mesas Auxiliares de Cómputo y de las Comisiones Municipales Electorales", en su apartado 8.1., denominado "Mesas Auxiliares de Cómputo", consistente en reconocer la validez de los artículos 108, párrafo segundo, y 109 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los señores Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁶⁸ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas 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; IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en este materia le otorgue la ley; VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente: [...] IX. Participar en los procesos de revocación de mandato. [...].

⁶⁹ En sesión correspondiente al veintiuno de septiembre de dos mil veinte. El apartado en cuestión se aprobó por unanimidad de votos de las ministras Yasmin Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat y los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carranca, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

b. Análisis de la norma impugnada

54. En atención a lo anterior, para este Alto Tribunal, los argumentos del partido político resultan infundados.
55. Si bien el artículo 35, fracción VI de la Constitución General establece el derecho de los ciudadanos mexicanos para poder ser nombrados en cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley, al determinar que el ejercicio de tal derecho debe darse “teniendo las calidades que establezca la ley”, el ordenamiento supremo otorga una amplia libertad configuradora a las legislaturas estatales para prever las reglas selectivas que conduzcan a un perfil idóneo para el desempeño del empleo o comisión de que se trate, sin más límites que aquellos que emanan de los demás preceptos constitucionales, en particular, de los que regulan la función pública.
56. De igual forma, como ya se subrayó, este Alto Tribunal se ha posicionado recientemente⁷⁰ en el sentido de que el amplio margen de configuración normativa que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución General otorga a las entidades federativas permite concluir que las convocatorias abiertas no son los únicos mecanismos que garantizan el derecho de acceso a los empleos o comisiones públicos, puesto que de manera expresa, la Carta Magna permite a la legislación ordinaria regular las condiciones de acceso a los distintos empleos o comisiones del servicio público y, en ese sentido, no existe una restricción o límite indebido por no establecer de manera expresa un procedimiento de convocatoria abierta para ocupar un empleo o comisión público.
57. Esto es, contrario a los planteamientos del partido político, no existe disposición constitucional o convencional alguna, que establezca la obligación por parte del legislador local, de prever o regular que el nombramiento de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva, de las direcciones y de las unidades técnicas, del Organismo Público Local Electoral del Estado de Quintana Roo, se tenga que ajustar a un procedimiento que inicie con la emisión de una convocatoria pública.
58. En efecto, de la mera enunciación de la facultad propositiva del Consejero Presidente, no se desprende que exista una restricción a los derechos sustantivos tutelados por los artículos constitucionales y convencionales citados, que permita el pronunciamiento sobre la posible afectación al derecho de participar en las funciones públicas.
59. Ahora, este Pleno no considera que la facultad del Consejero Presidente de proponer la designación del Secretariado Ejecutivo y de las direcciones y áreas técnicas del órgano electoral, resulte contrario a los principios de igualdad y no discriminación.
60. Lo anterior en virtud de que debe entenderse que el legislador estatal establece la posibilidad de acceso igualitario a toda persona que considere reunir los requisitos constitucionales y legales para ocupar los cargos respectivos; y si bien la posibilidad de que una persona pueda aspirar a ser designada como titular de la Secretaría Ejecutiva o de las direcciones y unidades técnicas, se encuentra sujeta a que la presidencia haga la propuesta respectiva al pleno del Consejo General, para esta Suprema Corte ello guarda correspondencia con la finalidad constitucional establecida en el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución General, consistente en que las leyes de los Estados en materia electoral, garanticen que la autoridad administrativa electoral goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
61. En este sentido, si el legislador local determinó otorgar la facultad al Consejero Presidente de proponer una terna para el nombramiento de quien será titular de la Secretaría Ejecutiva, así como de las personas a cargo de las direcciones y de las unidades técnicas, del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, sin tener que realizarse a través de una convocatoria con las características que plantea el accionante, ello es conforme con la Constitución Federal.
62. Por otro lado, tampoco resulta eficaz la comparación que el partido actor realiza entre los Consejeros del OPLE y los distintos cargos; pues, si bien es cierto que la Constitución Federal dispone que los consejeros electorales locales serán designados mediante convocatoria, como ya se dijo, no contiene un mandato en ese sentido para los titulares de la Secretaría Ejecutiva. Además, la LGIPE, que también dispone sobre la composición de los OPLES, tampoco contempla el citado mecanismo de designación. Así, los órganos legislativos locales gozan de libre configuración para prever el o los mecanismos de designación, en el caso, mediante ternas propuestas.

⁷⁰ Destacadamente en la Acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017. Resuelta por el Pleno el 26 de octubre de 2017 por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Respecto a reconocer la validez de los artículos 108, párrafo segundo, y 109 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

B. Omisión de regular la alternancia de género en los nombramientos

63. Por otra parte, como se adelantó, el partido actor sostiene que las normas impugnadas contravienen el principio de paridad y alternancia de género, por omisión o deficiente regulación, toda vez que no prevén que se actualice tal principio por cada periodo de designación de los cargos públicos antes referidos, previendo su alternancia en los nombramientos.

a. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

64. Sobre el particular, este Pleno ha sido enfático en sostener que el principio de paridad de género en materia electoral goza de estatus constitucional, pues se encuentra inserto en el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal⁷¹, que establece como derecho de la ciudadanía poder ser votada en condiciones de paridad a todos los cargos de elección popular. Al respecto, el derecho a votar o al voto pasivo entraña la posibilidad de que los ciudadanos puedan ser votados, pero no se agota ahí, pues éste incluye también el acceso al cargo.
65. A lo largo de los últimos años, tras la reforma constitucional en materia electoral de diez de febrero de dos mil catorce y la emisión de las leyes generales en la materia, esta Suprema Corte ha venido consolidando una serie de precedentes⁷² en los que ha delineado el contenido de este principio⁷³.
66. En particular, en la **Contradicción de Tesis 275/2015**⁷⁴ (fallada el cuatro de junio de dos mil diecinueve), el Pleno afirmó que el principio de paridad de género previsto en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal (vigente en ese momento) es una medida para garantizar la igualdad sustantiva de géneros en el acceso a los cargos de elección popular. Mandato que consiste en una herramienta constitucional de carácter *permanente* cuyo objetivo es hacer efectivos *en el ámbito electoral* los principios de igualdad entre géneros previstos en los artículos 1° y 4° constitucionales, así como en múltiples instrumentos internacionales ratificados por México⁷⁵; con la peculiaridad de que es un principio aplicable al régimen electoral federal y estatal, que implica que debe existir paridad de género en las candidaturas, pero que el mismo no se agota en la mera *postulación* de las mismas, sino que trasciende a la integración de los órganos colegiados electivos a través del principio de representación proporcional⁷⁶.

⁷¹ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: [...] II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

⁷² Línea de precedentes que se inició con la Acción de Inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas y que continuó con lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014; 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015; 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015; 103/2015; y 126/2015 y su acumulada, entre muchas otras.

⁷³ En esta línea de precedentes, en suma, se sostuvo lo siguiente en relación con el principio de paridad de género y su aplicación al régimen electoral (todo esto previo a la reforma constitucional en materia de género de dos mil diecinueve):

- El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral; un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.
- La incorporación de la "paridad" a nivel constitucional, fue resultado de la necesidad de implementar acciones y diseñar fórmulas que generaran condiciones que permitieran el igual disfrute y ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, con los que se hicieran efectivos los principios de igualdad previstos en el artículo 1 y 4 constitucionales.
- La paridad constituye una de las estrategias orientadas a combatir los resultados de la discriminación histórica y estructural que ha discriminado y mantenido a las mujeres al margen de los espacios públicos de deliberación y toma de decisiones para asegurar la participación política-electoral de las personas, de modo que se garantice su universalidad.
- No existe una norma expresa para las entidades federativas en relación con la conformación de las candidaturas, pero se establece una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular, para la integración de los órganos de representación; y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; y
- De manera residual, las entidades federativas tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales y sin reserva de fuente.

⁷⁴ Fallada en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve. Se aprobó por mayoría de ocho votos.

⁷⁵ El principio de igualdad de género se prevé en los artículos 1°, 2° y el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 1°, 2°, 3° y el preámbulo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW); 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3° Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4°, inciso f), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará); 3° de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer; y en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

⁷⁶ Sin que esto significara una obligación constitucional de que los órganos legislativos necesariamente deben estar integrados de manera paritaria, sin importar los resultados de la elección. Para esta Corte, en ese momento, el criterio radicaba, más bien, en que la paridad de género tiene que ser respetada en la postulación de candidaturas, pero también este principio tiene implicaciones en la asignación de diputaciones conforme a los modelos de representación proporcional. Por ende, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer acciones de género en la asignación de diputaciones de representación proporcional a fin de favorecer la integración paritaria de los congresos locales; ello, ya que este principio es aplicable a todas las etapas del proceso electoral en donde se definen candidaturas a legisladores federales y locales, incluyendo aquellos modelos cuya definición de las candidaturas por representación proporcional se hace hasta después de transcurrida la jornada electoral (como ocurre en la representación proporcional).

67. De esta manera, se concluyó que uno de los propósitos más evidentes de la reforma que elevó el principio de paridad de género a rango constitucional fue garantizar el acceso efectivo de las mujeres a todos los órganos representativos del país, sin importar los sistemas electivos que para ocuparlos adoptara cada entidad federativa en particular. En síntesis, la incorporación de la paridad de género al texto constitucional buscaba la inclusión de mecanismos que garantizaran la igualdad sustantiva de mujeres y hombres en el acceso a todos los órganos legislativos del país.
68. De ahí que en dicho precedente se concluyera que cualquier interpretación del artículo 41 constitucional que fomente la existencia de espacios de representación política sin la presencia de mujeres en su integración, es regresiva al principio de igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres y, por lo tanto, inadmisibles en términos del artículo 1º constitucional.
69. Por lo anterior, aunque las entidades federativas gocen de cierta libertad para establecer las reglas específicas que favorezcan la integración paritaria de sus órganos legislativos, lo cierto es que la Constitución Federal las obliga a observar el principio de paridad de género en la definición de todas las candidaturas a diputaciones locales y, por tanto, deben contemplar acciones afirmativas de género para la asignación de curules por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños.
70. Debe destacarse que el **seis de junio de dos mil diecinueve**, se realizó una reforma a los artículos 2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Federal con el objeto de implementar y robustecer los contenidos relativos a la paridad de género⁷⁷.
71. Texto constitucional vigente que ya fue objeto de interpretación por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **Contradicción de Tesis 44/2016**⁷⁸, fallada el quince de octubre de dos mil diecinueve. En ésta se reiteró que la paridad de género es un mandato constitucional que tiende a salvaguardar la igualdad sustantiva entre géneros y que, con la reciente modificación constitucional, se hacía evidente el especial interés del Poder Constituyente para ampliar el contenido de dicho principio; lo que llevaba a que, en concreto y tratándose de la elección de las autoridades de los entes municipales, se incluyera en el alcance de dicho principio a la denominada paridad de género horizontal y vertical en los ayuntamientos.
72. Ahora bien, con posterioridad a la resolución de este asunto, el trece de abril de dos mil veinte⁷⁹, en cumplimiento a la reforma constitucional, el Congreso de la Unión emitió un decreto mediante el cual reformó una variedad de normas secundarias, entre ellas diversas disposiciones de las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos. Alguno de los cambios que se advierten, y que se destacan para la resolución de este asunto son los siguientes:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

- a) Incorporación transversal de lenguaje incluyente.
- b) Paridad de género en las elecciones de autoridades o representantes de pueblos y comunidades indígenas (artículo 26, numeral 4).

⁷⁷ En concreto, entre otros, se incluyeron los siguientes cambios al texto constitucional:

- a) Incorporación de lenguaje incluyente.
- b) Obligación de observar el principio de paridad de género en la elección de representantes ante los ayuntamientos, en los municipios con población indígena (artículo 2, apartado A, fracción VII).
- c) Explicitación de que el derecho a ser votado se hará en condiciones de paridad (artículo 31, fracción II).
- d) Obligación de observar el principio de paridad de género en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho de los Poderes Ejecutivos de la Federación y de las entidades federativas (artículo 41, párrafo segundo).
- e) Obligación de observar el principio de paridad de género en la integración de los organismos autónomos (artículo 41, párrafo segundo).
- f) Obligación de los partidos políticos de fomentar el principio de paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular, así como de observar dicho principio en la postulación de sus candidaturas (artículo 41, párrafo tercero, fracción I).
- g) En la elección de diputaciones federales y senadurías por representación proporcional, las listas respectivas deberán conformarse de acuerdo con el principio de paridad de género, siendo encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículos 53, 54 y 56).
- h) Obligación de establecer en ley la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, en los que deberá observarse el principio de paridad de género (artículo 94, párrafo octavo).
- i) Los ayuntamientos deberán integrarse, por lo que hace a la presidencia, regidurías y sindicaturas, de conformidad con el principio de paridad de género (artículo 115, fracción I).
- j) Obligación del Congreso de la Unión y de las legislaturas de las entidades federativas de realizar las adecuaciones o reformas normativas correspondientes para efecto de observar el principio de paridad de género en los términos del artículo 41 constitucional, por lo que hace a las entidades federativas, y en los términos del artículo 41, en su segundo párrafo, por lo que hace a la Federación (artículos segundo y cuarto transitorios).

⁷⁸ Resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve. El apartado de estudio de fondo fue aprobado por unanimidad de votos.

⁷⁹ Publicado en esa fecha en el Diario Oficial de la Federación de denominación "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas".

- c) Regulación de la violencia política de género y/o de los derechos de las mujeres en el ámbito político y electoral (artículos 3, incisos h) y k); 7, numeral 5; 10, numeral 1, inciso g); 44, numeral 1, inciso j); 58, numeral 1, incisos l) y m); 159, numeral 2; 163, numerales 1 y 3; 247, numeral 2; 380, numeral 1, inciso f); 394, numeral 1, inciso i); 415; 440, numeral 3; 442, numeral 2; 442 Bis; 443, numeral 1, inciso o); 449, numeral 1, inciso b); 456, numeral 1, incisos a), fracciones III y V, y b), fracción III; 463 Bis; 464 Ter; 470, numeral 2, y 474 Bis).
- d) Inclusión de una definición de paridad de género, entendida como la igualdad política entre mujeres y hombres, que se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular y en nombramientos de cargos por designación (artículo 3, inciso d bis).
- e) Deber del Instituto Nacional Electoral, organismos públicos electores locales, partidos políticos, personas precandidatas y candidatas, de garantizar el principio de paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral (artículo 6, numerales 2 y 3).
- f) Son fines y obligaciones del Instituto Nacional (y alguno de sus órganos) garantizar la paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político electoral (artículos 30, numeral 1, inciso h); 32, numeral 1, inciso b), fracción IX; 58, numeral 1, inciso j); 64, numeral 1, inciso h), y 74, numeral 1, inciso g)).
- g) El Consejo General del Instituto Nacional Electoral guiará sus actividades conforme a la paridad de género y aplicará la perspectiva de género. En su integración deberá garantizarse el principio de paridad de género (artículos 30, numeral 2; 35, y 36).
- h) Los organismos públicos electorales locales deberán integrarse garantizando el principio de paridad de género; asimismo, deben desarrollar y ejecutar programas de educación cívica, de paridad de género y respeto de los derechos de las mujeres en el ámbito político y electoral (artículos 99, numeral 1, y 104, numeral 1, inciso d)⁸⁰).**
- i) Las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas deberán integrarse observando el principio de paridad de género, alternando el género mayoritario (artículo 106, numeral 1)).
- j) Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas, las planillas de ayuntamientos y de las alcaldías; por lo que Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, deberán rechazar el registro del número de candidaturas de un género que no garantice el principio de paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas; en caso de que no sean sustituidas, no se aceptarán dichos registros (artículo 232, numerales 3 y 4).
- k) La totalidad de solicitudes de registro tanto de las candidaturas a diputaciones locales y federales, senadurías, así como a las planillas a ayuntamientos y alcaldías que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Nacional y organismos públicos locales, según corresponda, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución (artículos 233 y 235).
- l) Las candidaturas a diputaciones tanto locales como federales y a senadurías a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional se registrarán por fórmulas de candidatas y candidatos compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género (artículo 232, numeral 2).
- m) En la elección e integración de los ayuntamientos y alcaldías deberá observarse la paridad de género tanto vertical como horizontal (artículo 207).

⁸⁰ **Artículo 99. 1.** Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una Consejera o Consejero Presidente y seis Consejeras y Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; la Secretaria o el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz. En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género.

Artículo 104. 1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias: [...] **d)** Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda, de paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.

- n) En el registro de candidaturas para la presidencia, alcalde o alcaldesa, concejales, regidurías y sindicaturas de los ayuntamientos, los partidos políticos deberán garantizar el principio de paridad de género y las respectivas fórmulas deberán considerar suplentes del mismo género que el propietario (artículo 26, numeral 2).
 - o) En las listas para diputaciones federales y senadurías, las fórmulas de candidaturas para el caso de elección por mayoría relativa y representación proporcional deberán estar integradas por personas del mismo género y ser encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículo 14, numeral 4).
 - p) Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista (artículo 234, numeral 1).
 - q) Especificándose que, en el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo. Por su parte, tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo (artículo 234, numerales 2 y 3).
73. Así las cosas, tomando en cuenta lo previsto actualmente en la Constitución Federal y en los tratados internacionales que regulan la igualdad y los derechos relativos a las mujeres, así como lo dispuesto en el texto vigente de las Leyes Generales aplicables y lo explicitado en los distintos precedentes, (reinterpretados a la luz de las disposiciones constitucionales y legales vigentes), esta Suprema Corte desarrolló, en la acción de inconstitucionalidad 140/2020⁸¹ y sus acumuladas, el contenido del principio de paridad de género, destacando que **al menos** consiste en lo siguiente:
- a) Es un mandato de rango constitucional que es aplicable tanto en el orden federal como en los órdenes estatales y municipales. Es decir, las entidades federativas y la Federación se encuentran igualmente obligadas a cumplir el mandato de paridad de género.
 - b) Una de las finalidades del principio de paridad de género es salvaguardar la igualdad jurídica en su modalidad sustantiva y los derechos de las personas a ser votadas y a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.
 - c) Sin embargo, resulta relevante destacar que la intención del Poder Constituyente al instaurar las nuevas medidas de paridad a través de la reforma de dos mil diecinueve, no se limitó a implementar mecanismos que tiendan a asegurar una determinada presencia cuantitativa del género femenino o remediar, *de facto*, la discriminación estructural existente, sino a generar además una presencia cualitativa de ambos géneros en la arena democrática. Para el Poder Constituyente, la pretensión de una mayor participación de las mujeres en el plano político y electoral (teniendo como mínimo un plano paritario en todas las postulaciones de candidaturas y en ciertas designaciones) se debe a la importancia que, en sí misma, debe darse a la visión y postura del género femenino⁸² en la configuración y aplicabilidad del régimen democrático; a diferencia de la visión y postura que ha predominado a lo largo de nuestra historia constitucional para, incluso, la configuración normativa de nuestro modelo constitucional, político y electoral⁸³.
 - d) Los partidos políticos se encuentran obligados a observar el principio de paridad de género en sus candidaturas.
 - i. Lo anterior implica que los partidos políticos (tanto nacionales como locales) deben de observar esa paridad en todas las candidaturas a cargos de elección popular y que, en la elección e integración de los ayuntamientos y alcaldías, ello incluye observar la paridad de género tanto vertical como horizontal.

⁸¹ Presentado por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y resulta por el Tribunal Pleno el siete de noviembre de dos mil veinte. La parte relativa al tema de género fue votada por mayoría de nueve votos.

⁸² De ahí el objeto del Poder Constituyente de implementar (en varias normas constitucionales) el principio de paridad de género de manera transversal. No sólo en el plano electivo, sino también en los modelos de designación de los cargos o funciones que gozan de relevancia mayúscula en la operatividad de los distintos órdenes normativos; tales como la designación paritaria de los órganos constitucionales autónomos, de los titulares de las Secretarías de Despacho y de los órganos jurisdiccionales a nivel federal.

⁸³ Esta idea ha sido respaldada y tomada por otros órganos al momento de interpretación del principio de paridad de género. Por ejemplo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha adoptado un concepto denominado como "*giro participativo*" de la paridad de género, en la que resulta de gran relevancia analizar la importancia de la participación de los hombres y mujeres, en igualdad de condiciones, en los distintos escenarios de la toma de decisiones de una democracia. Véase, lo fallado en el SUP-JDC-1862/2019.

- ii. Asimismo, cuando las candidaturas se conformen a partir de fórmulas por ambos principios (mayoría relativa o representación proporcional), éstas deben estar integradas por titular y suplente del mismo género; así como que las listas de candidaturas por representación proporcional deberán integrarse por fórmulas de candidatos y candidatas compuestas cada una por una persona propietaria y una suplente del mismo género y alternarse las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista, cada periodo electivo.
 - iii. Explicitándose en la legislación general que, en el caso de las diputaciones, de las cinco listas por circunscripción electoral, al menos dos deberán estar encabezadas por fórmulas de un mismo género, alternándose en cada periodo electivo. Por su parte, tratándose de las senadurías, la lista deberá encabezarse alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo.
 - iv. Siendo criterio jurisprudencial de esta Corte que, tratándose del régimen de elección de las diputaciones, el principio de paridad de género no se agota en la *postulación* de las candidaturas, sino que puede trascender a la integración del órgano legislativo ante su necesario cumplimiento al momento de la delimitación de los curules por el principio de representación proporcional (dependiendo del modelo implementado para la asignación a los partidos de los espacios por representación proporcional).
- e) Por otro lado, el contenido actual del principio de paridad de género no se agota en las candidaturas, sino que **debe observarse en el nombramiento de cargos por designación** descritos en la Constitución Federal y en el ámbito de aplicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- i. Así, el principio de paridad de género debe observarse en la integración de los organismos autónomos según el artículo 41, párrafo segundo, constitucional.
 - ii. De igual manera, conforme a regla expresa de la Ley General, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales locales deben observar en su integración la paridad de género. Misma situación ocurre con las autoridades electorales jurisdiccionales locales que deben integrarse observado el principio de paridad de género, alternando el género mayoritario.
 - iii. Por su parte, en el artículo 3, inciso d bis), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de manera genérica, se establece que la paridad de género se garantiza con la asignación del 50% de mujeres y 50% de hombres en nombramientos por **cargos por designación**.
- f) Es obligación del Congreso de la Unión adecuar la legislación respectiva a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y obligación de las legislaturas de las entidades federativas adecuarse a lo previsto en la totalidad del artículo 41 constitucional.
74. De lo anterior se desprende que el mandato de paridad ha sido incorporado no solo en torno a las candidaturas y cargos de elección popular; sino también en los cargos públicos por designación.
75. En lo relativo a la paridad en los cargos públicos por designación, en aquel precedente se hizo una interpretación conforme para explicitar que el mandato de paridad implica una garantía en **la asignación paritaria en nombramientos de cargos por designación**, aunque no se explicita de esa manera en la norma (en atención a su necesaria relación con el resto de la ley y de la legislación general).
76. Este Pleno señaló que esa es la única interpretación que coincidiría con lo expresamente previsto en el inciso d bis) del numeral 1 del artículo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸⁴.
77. Ahora bien, en relación con el tema que aquí se analiza, en la **acción de inconstitucionalidad 132/2020**⁸⁵, el partido accionante argumentó que la regulación de la paridad de género en la Ley Electoral del Estado de Querétaro era deficiente, dado que omitía prever las formas y modalidades para que los nombramientos de los titulares de las secretarías y los organismos autónomos locales observaran este principio.

⁸⁴ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**
"Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

d bis) Paridad de género: Igualdad política entre mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en **candidaturas** a cargos de elección popular y en **nombramientos de cargos por designación**; [...]."

⁸⁵ Resuelta en sesión correspondiente al día veintiuno de septiembre de dos mil veinte. El apartado en cuestión fue aprobado por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

78. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siguiendo los lineamientos interpretativos desarrollados en la diversa Acción de inconstitucionalidad 140/2020 —pero sin que resultase necesario llevar a cabo la interpretación conforme realizada en dicho precedente—, consideró infundado el argumento del partido, pues sostuvo que la obligación que prevé al artículo 41, segundo párrafo⁸⁶, de la Constitución Federal de establecer las formas y modalidades para que los nombramientos de titulares de secretarías y organismos autónomos observen el principio de paridad, no corresponde a la materia electoral, sino a una cuestión orgánica ajena a los procesos electorales.
79. Por último, el Pleno concluyó que el hecho de que la norma no prevea estas formas y modalidades, incluso en lo respectivo a la Secretaría Ejecutiva del órgano electoral, no evidenciaba un vicio que permitiera declarar su invalidez.

b. Análisis de la norma impugnada

80. En estas condiciones, este Tribunal Pleno considera infundado el argumento planteado por el partido accionante en contra de las normas impugnadas.
81. Como ha quedado establecido, corresponde al Consejo General la designación de las personas titulares de la Secretaría Ejecutiva así como de las direcciones y las unidades técnicas del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo.
82. Ahora bien, el precepto que otorga dicha facultad no puede ser leído de manera aislada, pues debe ser interpretado de manera sistemática con los artículos 1, 120, 128, 129 y 137 fracción XLI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo⁸⁷, los cuales establecen la obligación del Consejo General, en todas sus actividades, de regirse y guiarse por el principio de paridad de género, lo que, desde luego, incluye sus atribuciones ejecutivas para nombrar, ratificar o remover a la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, así como a los titulares de las direcciones y unidades técnicas del organismo público local.
83. El establecer que la paridad de género es un principio que rige el actuar del Consejo General, trae como consecuencia el deber de garantizar con sus actos una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, no sólo en lo inherente al ejercicio de la función electoral propiamente dicha, sino también en relación con sus atribuciones orgánicas, ejecutivas y operativas.
84. De esta manera, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia, en todo caso, corresponde al Consejo General, como órgano de dirección superior del organismo público local —y no al legislador local— establecer las acciones afirmativas de carácter administrativo que garanticen el acceso de mujeres al cargo de la Secretaría Ejecutiva, así como a las titularidades de las direcciones y unidades técnicas del organismo público local; de ahí que se estime infundada la supuesta omisión legislativa.

⁸⁶ **Artículo 41.** (...) La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

⁸⁷ **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Quintana Roo. Tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos y obligaciones políticos y electorales de la ciudadanía, y establecer disposiciones aplicables que regulan los procesos electorales que se celebren en la entidad para elegir los cargos a Gobernadora o Gobernador, Diputada o Diputado e integrantes de los Ayuntamientos.

El Instituto Electoral y el Tribunal Electoral en el ejercicio de sus funciones, ajustarán sus actos a los principios rectores en materia electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad, y realizarán con perspectiva de género.

Artículo 120. El Instituto Electoral de Quintana Roo, es el organismo público autónomo responsable de la función estatal de preparar, desarrollar, organizar y vigilar las elecciones locales e instrumentar las formas de participación ciudadana que prevé la ley, estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución del Estado y esta Ley. Será profesional en su desempeño y se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad, probidad, paridad y se realizarán con perspectiva de género. La conformación del mismo deberá garantizar el principio de paridad de género.

Artículo 128. El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Estatal, al que corresponde la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de carácter estatal. Responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad. En su desempeño aplicará la perspectiva de género.

Su domicilio estará ubicado en la ciudad de Chetumal capital del Estado de Quintana Roo.

Artículo 129. El Consejo General estará integrado por una Presidencia y seis consejerías electorales, con derecho a voz y voto; una o un titular de la Secretaría Ejecutiva y las representaciones de los partidos políticos con registro nacional y estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

En la integración de sus consejerías deberá garantizarse el principio de paridad de género.

Los partidos políticos deberán garantizar la paridad de género en sus representaciones.

Las consejerías electorales no podrán abstenerse de votar, salvo cuando deban excusarse por alguna de las causas previstas en esta Ley.

Artículo 137. Son atribuciones del Consejo General, las siguientes: (...) **XLI.** Incorporar la prevención y la erradicación de la violencia política contra las mujeres y el respeto a los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, como un componente de las políticas de educación cívica; así como en la totalidad de los programas de formación y capacitación a su cargo. (...)

85. No pasa inadvertida para esta Suprema Corte la reforma constitucional en materia de paridad de género publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve, que, entre otros, reformó el artículo 41 en los términos siguientes:

Artículo 41. (...)

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio...

86. Al respecto, el artículo cuarto transitorio⁸⁸ de la citada reforma constitucional dispuso que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberían realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41.
87. En este sentido, es necesario destacar que la de paridad entre géneros constituye un mandato expreso a los Congresos locales para que, en ejercicio de su libertad configuradora, determinen las formas y modalidades que estimen más convenientes para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las Secretarías de Estado y de los integrantes de los organismos autónomos locales; sin embargo, de ello no se desprende una competencia de ejercicio obligatorio para prever las reglas que garanticen tal principio **por lo que hace a la designación de titulares de la Secretaría Ejecutiva y los órganos ejecutivos y técnicos de un organismo público local electoral**, pues no se trata de los organismos a que hace referencia el texto fundamental.
88. Lo anterior se corrobora con los antecedentes legislativos de la reforma constitucional en cuestión, en cuya exposición de motivos se advierte:

“La presente iniciativa de reforma tiene como propósito proteger y garantizar que el principio de igualdad sustantiva se traduzca, en la práctica, en un mandato para la participación paritaria en aquellos espacios donde persisten desigualdades entre hombres y mujeres, como son los puestos de elección popular, la administración pública, la impartición de justicia y los organismos autónomos administrativos y jurisdiccionales electorales en los tres órdenes de gobierno, poniendo atención, como ya antes se advirtió, a la interseccionalidad, de tal suerte que ninguna mujer sea doblemente discriminada por razones de preferencia o condición sexual, étnicas, etarias, de discapacidad, o cualquier otra que comprometa el pleno ejercicio de sus derechos humanos, incluidos sus derechos políticos.

Así, con sustento en los anteriores motivos, se establece lo siguiente:

1. En el poder ejecutivo, deberá garantizarse una integración paritaria del Gabinete presidencial, tanto legal como ampliado; (...)

6. Lo anterior, deberá reproducirse en sus respectivos ámbitos y según proceda, en cada una de las 32 entidades federativas, tanto a nivel estatal como municipal.

7. En idénticos términos será la integración de los máximos órganos de dirección de los organismos públicos autónomos, tales como el Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre otros.”

89. Como se destacó anteriormente, no pasa inadvertido para este Alto Tribunal que el trece de abril de dos mil veinte fueron reformadas diversas disposiciones, entre ellas, el artículo 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo contenido reformado es el siguiente:

Artículo 99. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una Consejera o un Consejero Presidente y seis Consejeras y Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; la Secretaria o el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género...

90. No obstante, esta adición debe leerse en el contexto y de acuerdo con los fines de la reforma en que se originó.

⁸⁸ **Artículo Cuarto Transitorio.** Las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, deberán realizar las reformas correspondientes en legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41.

91. En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Igualdad de Género, y de Gobernación y Población, de la Cámara de Diputados de Congreso de la Unión, que conoció de las reformas referidas, se advierte que la iniciativa presentada a efecto de reformar el citado artículo 99 se realizó con el objeto de establecer el principio de paridad de género en la conformación de los Consejos Generales del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales⁸⁹.
92. Así, al estudiar la viabilidad jurídica de las reformas, las Comisiones consideraron procedente la adición, indicando que:
- “(...) el tema objeto de las iniciativas de análisis es otorgarle fundamento a la violencia política en razón de género en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, cuya consecuencia implica la reforma de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, [en la] que adicionalmente se incorpora el principio de paridad de género en la conformación, entre otros, de los órganos electorales y jurisdiccionales federales, propuesta que es coincidente con el contenido y alcances de la reforma constitucional del pasado 6 de junio de 2019, con la que se modificaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 en materia de paridad de género, ya que las reformas propuestas y sujetas a dictamen vienen a pormenorizar en los ordenamientos referidos el principio que ahora encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que a la vez cumple con la obligación contenida en el artículo transitorio segundo de la referida reforma constitucional en el sentido de que el Congreso de la Unión debe, en el plazo de un año, contado a partir de la entrega en vigor de la citada reforma (7 de junio de 2019), en el sentido de realizar las adecuaciones normativas necesarias a efectos de observar el principio de paridad de género...”
93. Como se aprecia, la adición al artículo 99 de la LGIPE fue parte de un conjunto de reformas realizadas a distintos ordenamientos normativos con el objeto de proteger los derechos de participación de la mujer en condiciones paritarias y sin violencia política de género, considerando, de manera adicional, incorporar el principio de paridad de género en la conformación de los órganos electorales locales, a efecto de garantizar la designación de consejeras electorales.
94. De ahí que la adición del segundo párrafo del artículo 99 de la LGIPE no pueda ser entendida en el sentido de que constituye una orden expresa dirigida a los congresos estatales para que regulen el establecimiento de acciones afirmativas legislativas para el acceso de mujeres al cargo de titular de la Secretaría Ejecutiva o de los titulares de los órganos ejecutivos y técnicos del Consejo. Y es que, se insiste, el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como finalidad maximizar el acceso de las mujeres a integrar los consejos generales de los organismos públicos electorales locales.
95. Además, cabe destacar que, en caso de interpretar que la Secretaría Ejecutiva es parte integrante del Consejo General, podría tener el efecto contrario al pretendido con la reforma constitucional, pues al sumar a la Secretaría Ejecutiva con las consejerías, se ocasionaría una distorsión capaz de disminuir el número de consejerías para mujeres. Y, además, abriría las puertas a que se pudiera entender, de forma indebida, que en vez de designar a una mujer para el cargo de Consejera Electoral, se le pudiera designar como Secretaria Ejecutiva y, así, pretender cumplir con el mandato de paridad.
96. Por lo tanto, lo procedente es **reconocer la validez** de los artículos 137, fracción XXV y 140, fracción IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
- TEMA 2: REDUCCIÓN DE REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS CONSEJALES DEL OPL**
97. El partido político, en su séptimo concepto de invalidez, planteó la inconstitucionalidad del artículo 130 párrafo segundo, fracciones II, IV y V de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

⁸⁹ La diputada Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado, en su iniciativa para reformar los artículos 36 y 99 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, destacó que el marco jurídico en materia de Derecho Electoral se encuentra regulado a través de distintas leyes, en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como también la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que regula al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mismas donde identificó que no contemplan el principio de paridad de género en la conformación de los Consejos Generales del Instituto Nacional Electoral, ni de los organismos públicos locales, lo que permite la discriminación indirecta de la mujer en el ejercicio de sus derechos. La diputada refirió que era necesario *“analizar si la ausencia de servidores públicos de sexo femenino con labores propias de un juzgador, como lo son los consejeros electorales de los consejos generales del Instituto Nacional Electoral (INE), y de los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLES), así como los magistrados electorales del TEPJF, puede generar algún tipo de discriminación que repercuta en la esfera de una candidata que eventualmente recurra a la justicia electoral para que se respeten y garanticen sus derechos político-electorales.”*

98. El precepto legal, cuyas porciones normativas reclamadas se destacan, es del tenor siguiente:
- Artículo 130.** Las Consejerías Electorales del Instituto Estatal serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la Ley General; percibirán una remuneración acorde con sus funciones.
- Los requisitos para ser consejal electoral son los siguientes:
- I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiriera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- II. Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;**
- III. Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;
- IV. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;**
- V. No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación, y**
- VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.
- En caso que ocurra una vacante de consejería electoral local, el Consejo General del Instituto Nacional hará la designación correspondiente de acuerdo a lo establecido en la Ley General.
- Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser objeto de postulación para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.
99. A juicio del partido accionante, la legislatura local carece de competencia para reducir los requisitos de elegibilidad tasados en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para ser consejal del órgano superior de dirección del Organismo Público Local, respecto al número de años de residencia en la entidad y no haber sido registrado como candidato a cargos de elección popular o de no haber sido dirigente de algún partido político en el correspondiente número de años previos a la designación.
100. Asimismo, el recurrente también estima que la norma impugnada resulta inconstitucional porque suprime los requisitos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativos a: contar con un título profesional y la edad requerida al día de su designación para ser consejal y no haberse desempeñado durante los últimos cuatro años previos a la designación como titular de secretaría o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno; los requisitos de no ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador, ni secretario de gobierno o su equivalente a nivel local, no ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos.
101. A juicio del partido político, esta situación contraviene los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, el de supremacía constitucional, y las garantías de legalidad, seguridad jurídica y competencia. Igualmente, considera como violados los artículos 35, fracción VI, 41, base V, apartado C, último párrafo; 116 fracción IV, incisos b) y c), numeral 2º, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
102. En primer término, el partido accionante estima que el requisito relativo a la residencia efectiva que deben cumplir quienes aspiran a ser nombrados como consejeros electorales, constituye un requisito subsidiario a ser originario de la entidad federativa, mismo que se encuentra previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual debe ser de cinco años, de ahí que el legislador local carezca de atribuciones para imponer requisitos diversos.
103. Por otro lado, el partido argumenta que no corresponde al legislador local establecer los requisitos de no haber sido candidato a un cargo de elección popular o dirigente partidista, porque, desde su perspectiva, el constituyente delegó esa atribución al legislador federal, a fin de contar con un sistema uniforme de designación de integrantes de los consejos generales de los organismos públicos locales en materia electoral.

104. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos de MORENA son **fundados** con base en los siguientes razonamientos:
105. En primer lugar, los cambios enfrentados se sintetizan en la siguiente tabla para efectos de claridad en la exposición:

Texto anterior	Texto reformado	LGIPE
<p>Artículo 130. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la Ley General; percibirán una remuneración acorde con sus funciones.</p> <p>Los requisitos para ser consejero electoral son los siguientes:</p> <p>I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>II. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;</p> <p>III. Tener más de 30 años de edad al día de la designación; IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;</p> <p>V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;</p> <p>VI. Ser originario de la entidad o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;</p> <p>VII. No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;</p> <p>VIII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;</p> <p>IX. No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;</p> <p>X. No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaria o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser</p>	<p>Artículo 130. Las Consejerías Electorales del Instituto Estatal serán designadas por el Consejo General del Instituto Nacional, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por la Ley General; percibirán una remuneración acorde con sus funciones.</p> <p>Los requisitos para ser consejal electoral son los siguientes:</p> <p>I. Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;</p> <p>II. Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente;</p> <p>III. Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;</p> <p>IV. No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;</p> <p>V. No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación, y</p> <p>VI. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.</p> <p>En caso que ocurra una vacante de consejería electoral local, el Consejo General del Instituto Nacional hará la designación correspondiente de acuerdo a lo establecido en la Ley General.</p> <p>Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser objeto de postulación para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.</p>	<p>Artículo 100.2 Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:</p> <p>a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar vigente;</p> <p>c) Tener más de 30 años de edad al día de la designación;</p> <p>d) Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura;</p> <p>e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;</p> <p>f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;</p> <p>g) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;</p> <p>h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación;</p> <p>i) No estar inhabilitado para ejercer cargos públicos en cualquier institución pública federal o local;</p> <p>j) No haberse desempeñado durante los cuatro años previos a la designación como titular de secretaria o dependencia del gabinete legal o ampliado tanto del gobierno de la Federación o como de las entidades federativas, ni subsecretario u oficial mayor en la administración pública de cualquier nivel de gobierno. No ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni</p>

Texto anterior	Texto reformado	LGIPE
<p>Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ni Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Redigor o titular de dependencia de los ayuntamientos, y</p> <p>XI. No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.</p> <p>En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral local, el Consejo General del Instituto Nacional hará la designación correspondiente de acuerdo a lo establecido en la Ley General.</p> <p>Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.</p>		<p>Gobernador, ni Secretario de Gobierno o su equivalente a nivel local. No ser Presidente Municipal, Síndico o Regidor o titular de dependencia de los ayuntamientos, y</p> <p>k) No ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral Nacional durante el último proceso electoral en la entidad.</p>

106. Ahora bien, en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General⁹⁰ se establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales necesarias para distribuir las competencias entre la Federación y las entidades federativas en distintas materias, entre ellas, las relativas a los organismos electorales.
107. A su vez, el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1º⁹¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deberán sujetarse a los límites impuestos por la propia Constitución Federal y las leyes generales en la materia.
108. De igual forma, el precepto constitucional establece que los organismos públicos electorales locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales; además del secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.
109. De lo hasta aquí expuesto, se advierte que el Constituyente dispuso que, en la integración de las autoridades electorales de las entidades federativas, en particular, de los órganos de dirección de los organismos públicos locales en materia electoral, se deben observar las bases señaladas en las normas constitucionales aplicables, y las reglas previstas en la constitución general, lo que, desde luego, incluye los requisitos que deben cumplir los ciudadanos que aspiren a integrar esos órganos.
110. Por lo tanto, es correcto concluir que las legislaturas locales se encuentran obligadas a observar, en la emisión de las Leyes de las entidades federativas, las normas constitucionales y legales de carácter general en las que se establezcan los requisitos mencionados.

⁹⁰ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: (...) **XXIX-U.** Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

⁹¹ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: **IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: (...) **c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: **1o.** Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

111. Ahora bien, en el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 2,⁹² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispuso que los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de, por lo menos, cinco años anteriores a su designación y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.
112. En efecto, para cumplir el mandato de establecer las normas relativas a los organismos electorales, el Congreso de la Unión dispuso, en el artículo 100 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los requisitos que consideró necesarios para garantizar la idoneidad de las personas que aspiren a integrar esos órganos.
113. Específicamente, estableció en los incisos f), g) y h) del referido precepto lo siguiente:

CAPITULO II

De los requisitos de Elegibilidad

Artículo 100.

[...]

2. Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes:

[...]

f) Ser originario de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, salvo el caso de ausencia por servicio público, educativo o de investigación por un tiempo menor de seis meses;

g) No haber sido registrado como candidato ni haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los cuatro años anteriores a la designación;

h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal o municipal en algún partido político en los cuatro años anteriores a la designación...

114. Como se observa, el legislador reiteró los requisitos relativos a ser originario de la entidad federativa correspondiente, sin adicionar, en ese supuesto, algún requisito complementario atinente a la residencia.
115. Asimismo, reiteró el requisito subsidiario de contar con cinco años de residencia efectiva, para el caso de que la persona interesada no sea originaria de la entidad federativa de la cual pretenda ser candidato.
116. En el caso concreto, el establecimiento de un requisito de residencia por dos años, de manera genérica, ocasiona que sea exigible incluso para aquellos quienes, siendo originarios de una entidad federativa, aspiren a integrar el organismo público local, lo cual resulta contrario a las bases constitucionales y directrices legales a las que se ha hecho referencia.
117. Ahora bien, por lo que hace a los requisitos consistentes en no haber sido registrado como candidato, ni haber desempeñado cargo de elección popular o alguno de dirección nacional, estatal o municipal al interior de algún partido político, el legislador general dispuso como plazo suficiente para garantizar la imparcialidad del funcionario el lapso de cuatro años.
118. Por lo tanto, al establecer la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales un requisito base de cuatro años para este caso, el legislador local no puede contravenir lo dispuesto por el legislador general y reducir el número de años necesarios para la postulación.
119. En efecto, como sucede con las normas impugnadas, el lapso de tres años señalado resulta contrario a las bases y directrices señaladas por el Poder Revisor de la Constitución.

⁹² **Artículo 116.** (...) **IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: **c)** Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: (...) **2o.** El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo período.

120. Las consideraciones anteriormente expuestas permiten a este Tribunal Pleno concluir que los preceptos normativos reclamados por el partido accionante son **inconstitucionales**, toda vez que los congresos locales se encuentran obligados a adoptar los límites y directrices impuestas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Y es así porque, como se señaló, la integración de los organismos públicos locales debe obedecer a las bases establecidas por el legislador federal, de manera que, si el legislativo local decreta a través de una norma electoral local requisitos diversos que deben cumplir los ciudadanos para ser miembros del organismo público local, ello supone una invasión de competencias.
121. Esta imposibilidad para variar los requisitos previstos en la Ley General, implica también la prohibición para modularlos —y/o eliminarlos—; no obstante, aun ante la falta de previsión de ciertos requisitos — como los diversos que fueron destacados por el partido actor— debe estarse a la aplicabilidad directa de la LGIPE.
122. Por lo anteriormente expuesto, este Alto Tribunal considera que el artículo 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo debe declararse **inconstitucional**.

TEMA 3: AUSENCIA DE SUPLENTE DE REPRESENTANTES ANTE LOS CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES

123. El partido político MORENA aduce que los artículos 170, tercer párrafo y 171, tercer párrafo, ambos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo son inconstitucionales porque limitan el derecho de los partidos políticos a concurrir a los consejos distritales y municipales electorales, pues solo disponen la posibilidad de contar con representante propietario, sin incluir en cada caso, al suplente respectivo.
124. Desde su perspectiva, esta situación dificulta la función de vigilancia de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral que las representaciones partidarias ejercen en el ámbito de esos órganos desconcentrados, porque en casos de ausencia o de imposibilidad material se puede afectar el ejercicio de ciertos derechos que las normas electorales confieren a los partidos políticos.
125. De la misma forma, señala que la figura de representación partidaria está reconocida expresamente en el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1, de la Constitución General y que en este precepto no se excluye la posibilidad de que los partidos políticos cuenten con suplentes de los representantes acreditados.
126. Finalmente, señala que, de una interpretación funcional y conforme con la norma constitucional, de los artículos 36 apartado 9 y 99 párrafo primero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 132 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, se desprende que los representantes de los partidos políticos deben contar con el suplente respectivo.
127. Las porciones normativas impugnadas están contempladas en los artículos 170, tercer párrafo, y 171, tercer párrafo, ambos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, y son del tenor siguiente:

Artículo 170. Los Consejos Distritales Electorales que residan en los Distritos Electorales cuyo territorio comprenda a un Municipio, tendrán a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones para renovar el Ayuntamiento respectivo.

En aquellos Municipios que comprendan dos o más Distritos Electorales, la preparación, desarrollo y vigilancia de elecciones de Ayuntamientos recaerá en aquel Consejo Distrital que resida en el Distrito Electoral de número más bajo.

Los Consejeros Distritales Electorales se integrarán paritariamente por una Presidencia y cuatro consejerías electorales con voz y voto; concurrirán además con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, una persona representante de la candidatura independiente registrada en esa demarcación, en su caso, las vocalías, la persona titular de la Secretaría de organización y de capacitación de la Junta Distrital Ejecutiva.

Por la Consejera Presidenta o Consejero Presidente y las Consejerías Electorales se elegirán tres Consejerías Suplentes en orden de prelación. En caso de que los primeros faltasen en tres ocasiones sin causa justificada a las sesiones, las personas suplentes entrarán en funciones.

Artículo 171. Los Consejos Municipales son órganos desconcentrados del Instituto Estatal, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en los Municipios del Estado, en los supuestos que previene el actual artículo, y residirán en la cabecera municipal; serán apoyados técnica y administrativamente por una Junta Municipal Ejecutiva.

Cuando en el territorio de un distrito electoral uninominal existan dos o más Municipios, se instalarán los Consejos Municipales para conocer del proceso electoral para renovar los Ayuntamientos de aquellos en donde no sean cabecera distrital.

Los Consejos Municipales se integrarán paritariamente por una Presidencia del Consejo y cuatro Consejeros Electorales, con voz y voto; concurrirán, además, con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, un representante del candidato independiente registrado en esa demarcación, en su caso las y los Vocales, persona titular de la Secretaría de Organización, y de capacitación de la Junta Municipal Ejecutiva.

Para la Presidencia o las consejerías electorales se elegirán tres consejerías suplentes en orden de prelación. En caso de que los primeros faltasen en tres ocasiones sin causa justificada a las sesiones, las personas suplentes entrarán en funciones.

128. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los argumentos planteados por el accionante resultan **infundados** en atención a los siguientes razonamientos.
129. En primer término, se considera que las normas impugnadas no contravienen lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución General.
130. Al respecto, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1, de la Carta Magna⁹³ establece que los organismos públicos electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales; además del secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.
131. La anterior constituye la única directriz que la Constitución General establece a las legislaturas de las entidades federativas, por cuanto hace a la integración de los organismos públicos locales electorales. Esto es, únicamente establece lineamientos para la integración del órgano de dirección superior de dichos órganos electorales.
132. De igual forma, este linamiento se replica en el artículo 99, párrafo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.
133. Sobre esta base, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que existe libertad de configuración legislativa para que las legislaturas de las entidades federativas regulen lo relativo a la integración del resto de los órganos de las autoridades administrativas electorales locales. Lo anterior siempre y cuando se respeten los límites establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
134. Así, el hecho de que, en los artículos 170, tercer párrafo y 171 tercer párrafo, de la Ley Electoral de Quintana Roo no se contemple expresamente que, para la integración de los consejos distritales y municipales, respectivamente, los partidos políticos puedan designar un representante suplente, no vulnera los principios de autodeterminación y auto organización de los partidos políticos, pues corresponde a cada legislatura determinar la forma de integración de los órganos de las autoridades administrativas electorales locales con apego a las directrices constitucionales.
135. En estas condiciones, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los artículos 170, tercer párrafo, y 171, tercer párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, deben **declararse válidos**.

⁹³ **Artículo 116.** (...) IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: 1. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

TEMA 4: EXIGENCIA DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DE LA PRESIDENCIA DEL PARTIDO POLÍTICO EN LA SOLICITUD DE REGISTRO DE CANDIDATURAS.

136. El partido político accionante impugna la validez del artículo 279, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. Al respecto, alega que condicionar la procedencia o trámite de la solicitud de registro de candidaturas a cargos de elección popular al hecho de que sean firmadas de manera autógrafa por el presidente del partido, o su equivalente al interior del mismo o coalición de que se trate, o bien, que éste delegue dicha facultad a los representantes del partido ante el órgano electoral, constituye una violación directa a las libertades de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos, pues las referidas cuestiones deben regularse en sus estatutos.
137. El precepto legal cuya invalidez se solicita establece lo siguiente:
- Artículo 279. La solicitud de registro de candidaturas deberá ser firmada de manera autógrafa por la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político, tal solicitud deberá contener los siguientes datos de las personas candidatas:**
138. Este Tribunal Pleno estima que el argumento planteado por el accionante es **infundado** y que se debe reconocer la **validez** de la norma impugnada en atención a los siguientes razonamientos.
139. Como se ha señalado con anterioridad, en el artículo 41, Base I, de la Constitución General⁹⁴, así como en el artículo 3, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos⁹⁵, se establece que los partidos son entidades de interés público que tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática. Asimismo, a estas entidades se les reconoce y garantiza **autogobierno y autodeterminación**, de modo tal que —en principio— el Estado no debe intervenir en sus asuntos internos; y, cuando sea el caso, se debe hacer teniendo como tamiz los principios de conservación de la libertad de decisión política y el derecho de autoorganización de los partidos, y en los términos que establezcan la Constitución Federal, las leyes generales y las Constituciones y leyes locales.
140. En este sentido, conviene recordar que, aún cuando los partidos políticos pueden operar bajo un amplio margen de libertad, son asociaciones al servicio de la sociedad, pues constituyen el instrumento para que los ciudadanos tengan una eficaz participación en el proceso de conformación política de los órganos democráticos⁹⁶.
141. Ahora bien, los incisos b), c), d) y e) de la fracción I del artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal de febrero de dos mil catorce,⁹⁷ establecen que la ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales deberá estalecer, entre otros, los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria; los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de

⁹⁴ “Artículo 41.- (...)”

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

I. Los **partidos políticos** son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso 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 con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. (...)”

(...)”.

⁹⁵ “Artículo 3.

1. Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y 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.

(...)”.

⁹⁶ Estas consideraciones se sostuvieron en las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010 y 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012.

⁹⁷ **SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

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

b) Los derechos y obligaciones de sus militantes y la garantía de acceso a los órganos imparciales de justicia intrapartidaria;

c) Los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos; la postulación de sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos;

d) Los contenidos mínimos de sus documentos básicos;

e) Los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones; (...)”

- sus candidatos y, en general, la conducción de sus actividades de forma democrática; así como la transparencia en el uso de los recursos; los contenidos mínimos de sus documentos básicos; y los procedimientos y las sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones.
142. En esta línea, el artículo 34, numeral 1, de la Ley General de Partidos Políticos,⁹⁸ establece que los asuntos internos de los partidos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, con base en las disposiciones previstas en la Constitución y en la Ley, así como en sus respectivos estatutos y lineamientos internos.
143. De manera detallada, el numeral 2 del artículo 34 referido establece que son asuntos internos de los partidos políticos:
- a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos, las cuales en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral;
 - b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a éstos;
 - c) La elección de los integrantes de sus órganos internos;
 - d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.
 - e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupan a sus militantes, y
 - f) La emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos.
144. De la lectura del precepto citado se advierte que la determinación sobre quién debe firmar las solicitudes de registro de una candidatura partidista no forma parte del conjunto de actos que se corresponde decidir a los partidos políticos como parte de sus asuntos internos.
145. En efecto, el requisito impuesto por la legislatura local en este caso no constituye una cuestión inherente a los procedimientos internos o requisitos que establezca el partido para la selección de candidaturas a cargos de elección popular, sino que se trata de un requisito de orden para facilitar la operatividad de la autoridad electoral y para garantizar, en el contexto de la contienda electoral, que la solicitud efectivamente refleje, una decisión del propio partido. Incluso, el precepto impugnado otorga funcionalidad al registro de candidaturas, pues prevé que, ante ciertas circunstancias que dificulten que la solicitud de registro sea firmada por la presidencia del partido, tal patición pueda suscribirse por la persona representante del partido en que se delegue tal facultad, y con ello, garantizar dos aspectos: por una parte, la certeza de que la solicitud de registro refleja una decisión del partido y, por otra, que no necesariamente deba ser la presidencia del partido, sino la persona que faculte para ello.
146. De este modo, el requisito dispuesto por el precepto impugnado resulta razonable al exigir que la solicitud de registro de candidaturas debe estar firmada de manera autógrafa por la persona que ocupe la presidencia del partido político o su equivalente para el caso de institutos políticos, pues dicho requisito constituye una medida para otorgar seguridad jurídica y funcionalidad al registro de candidaturas a cargos de elección popular que realicen los partidos políticos.
147. En estas condiciones, debe reconocerse **la validez** del artículo 279, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

TEMA 5: REGULACIÓN DE DEBATES PÚBLICOS

148. MORENA aduce que la fracción XXX del artículo 137 de la Ley electoral local es inconstitucional por deficiente regulación, ya que sólo indica la realización de un debate entre las candidaturas a la gobernatura, diputaciones y presidencias municipales, sin declarar expresamente su obligatoriedad.

⁹⁸ 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:

a) La elaboración y modificación de sus documentos básicos, las cuales en ningún caso se podrán hacer una vez iniciado el proceso electoral;

(...)

c) La elección de los integrantes de sus órganos internos;

d) Los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;

e) Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupan a sus militantes, y

f) La emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos*.

149. Considera que se contraviene lo previsto en el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d)⁹⁹, del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal, y lo prescrito en el artículo 218, numerales 4 y 5¹⁰⁰ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
150. Así, señala que la redacción del referido artículo 137, fracción XXX, indebidamente limita el número de debates a organizar entre los candidatos a gobernador a “al menos un debate”, no obstante que los artículos vulnerados ordenan que los consejos generales organicen debates en plural y condiciona su realización a que exista una solicitud, la cual no es vinculante.
151. La norma cuya invalidez solicita MORENA se destaca a continuación:
- ARTÍCULO 137.** Son atribuciones del Consejo General, las siguientes:
- (...)
- XXX. Organizar durante las campañas al menos un debate entre las candidaturas a Gobernadora o Gobernador, diputaciones y presidencias municipales. Los debates podrán ser solicitados por dos o más personas candidatas, sin ser esta solicitud vinculante;**
- (...)
- a. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables**
152. En primer lugar, este Tribunal Pleno advierte que ya se ha pronunciado respecto a la constitucionalidad del artículo 137, fracción XXX de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 142/2017¹⁰¹.
153. En efecto, en aquella ocasión, el partido político MORENA sostuvo que los artículos 137, fracción XXX, y 297 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, contradecían a los artículos 1º, 6º, 7º, 14, 16, 17, 35, 41, 116 fracción IV incisos b), c) e i) y 133 de la Constitución Federal, así como lo previsto en el artículo Segundo Transitorio, fracción II, inciso d), del decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en relación con los artículos 1, 2, 13.1, 23.1 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
154. En el precedente mencionado, este Tribunal Pleno estimó que las normas superaban un análisis de regularidad constitucional, siempre y cuando se interpretaran de conformidad con la Constitución.
155. Se estableció que el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso d), de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce dispone que la ley general que reglamente los procesos electorales contendrá “[l]os términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo”, así como que “[l]a realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta”.
156. A partir de lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que, en cumplimiento a lo establecido en esta norma constitucional, se reguló en el artículo 218 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales lo relativo a la celebración de debates.

⁹⁹ **Artículo Segundo Transitorio.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán al menos lo siguiente: II. La ley general que regule los procedimientos electorales **d)** Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta;

¹⁰⁰ **Artículo 218.** (...) **4.** En los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los Organismos Públicos Locales, organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, Jefes Delegacionales y otros cargos de elección popular, para lo cual las señales radiodifundidas que los Organismos Públicos Locales generen para este fin podrán ser utilizadas, en vivo y en forma gratuita, por los demás concesionarios de radio y televisión, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

5. En el supuesto del párrafo anterior, los debates de los candidatos a Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias locales de uso público, en la entidad federativa de que se trate. El Instituto promoverá la transmisión de los debates por parte de otros concesionarios de radiodifusión con cobertura en la entidad federativa que corresponda y de telecomunicaciones.

¹⁰¹ Resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del apartado XII, denominado “regulación sobre los debates”, consistente en reconocer la validez del artículo 137, fracción XXX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al tenor de la interpretación conforme propuesta.

157. Asimismo, este Alto Tribunal hizo notar que en el numeral 4 de ese precepto se estableció que, en los términos que dispongan las leyes de las entidades federativas, los consejos generales de los organismos públicos locales organizarán debates entre todos los candidatos a Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y promoverán la celebración de debates entre candidatos a diputados locales, presidentes municipales, jefes delegacionales y otros cargos de elección popular.
158. Respecto a los términos gramaticales utilizados por el legislador en el precepto impugnado, el Pleno sostuvo que, aunque no se utilice la palabra “obligatorio”, se entiende que la organización de debates por parte del Consejo General del Instituto no es facultativa, al ser una previsión expresa en la Ley General de la materia.
159. Además, consideró que cuando el artículo impugnado menciona “al menos un debate” deberá entenderse que tal clarificación reconoce la posibilidad de la realización de más de un debate y que de ninguna forma ordena que sólo exista un debate.
160. De igual forma, se estableció que dicho contenido normativo ya ha sido objeto de interpretación por parte de la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas¹⁰²; 88/2015 y sus acumuladas¹⁰³; 76/2016 y sus acumuladas¹⁰⁴ y 97/2016 y su acumulada¹⁰⁵.
161. En el primer precedente se estudió precisamente la regularidad constitucional del artículo 218 de la Ley General, señalándose que en el mismo se establecía una obligación para las autoridades locales de celebrar debates entre candidatos a gobernador y aclarándose las formas y condiciones que debían de acatar los medios de comunicación para poder llevarlos a cabo.
162. En los otros precedentes, aplicando la resolución citada, se llevaron a cabo estudios de constitucionalidad de normas locales que reglamentaban los debates. En particular, en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas¹⁰⁶, se hizo el análisis del artículo 224, primer párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, declarándose infundados los conceptos de invalidez del partido político en los que se argumentaba que la normatividad local no establecía que los debates debían ser obligatorios y que se pretendía reducir la celebración a un solo debate. La norma impugnada establecía lo siguiente: “[a]rtículo 224. En la elección de Gobernador, el Consejo General organizará por lo menos un debate público que se llevará a cabo previo acuerdo de los partidos políticos y candidatos, por conducto de sus representantes acreditados, debiendo propiciar la existencia de condiciones para su realización; así como acordar lineamientos y plazos que regirán los mismos”.
163. Atendiendo a este texto, se sostuvo que el párrafo reclamado no contravenía el texto de la Constitución ni de la Ley General, ya que éste preveía la obligatoriedad de la celebración de debates entre candidatos a gobernador, pues en dicha disposición se ordenaba que “el Consejo General organizará por lo menos un debate público, de donde se entiende que reconoce la posibilidad de la realización de más de un debate, no ordena que sólo existirá un debate; la redacción entonces de la norma no limita la posibilidad de la realización de dos debates como afirma el actor”.
164. Ello bajo la premisa de que “la circunstancia de que la disposición no utilice el término “obligatorios”, o “debates obligatorios” no significa que éstos no lo sean, pues como se apuntó párrafos arriba, lo dispuesto en la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, concretamente lo ordenado en el artículo segundo transitorio, obliga a las entidades federativas, de donde se comprende que la obligatoriedad de esos eventos deriva de la propia Constitución Federal¹⁰⁷”
165. Continuando con el análisis de la Ley Electoral de Quintana Roo, en la Acción de Inconstitucionalidad 142/2017, este Pleno consideró que la fracción XXX del artículo impugnado forma parte de la norma que prevé las competencias del Consejo General del Instituto Electoral Local, instituyendo como una facultad de carácter obligatorio el organizar **al menos** un debate entre los candidatos a Gobernador, diputados y presidentes municipales. Por su parte, respecto del artículo 297, que también se impugnó en ese momento, este Tribunal Pleno estableció que se encuentra inmerso en el capítulo especial de la ley sobre los debates y su objetivo es implementar la facultad de la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Electoral para organizar debates entre candidatos, siempre y cuando existan solicitudes por escrito de cuando menos dos candidatos, presentadas dentro de los cinco días posteriores al inicio del periodo de campaña.

¹⁰² Resuelta en sesión correspondiente a nueve de septiembre de dos mil catorce.

¹⁰³ Resuelta en sesión correspondiente a veinticuatro de noviembre de dos mil quince.

¹⁰⁴ Resuelta en sesión de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis.

¹⁰⁵ Resuelta en sesión correspondiente a cinco de enero de dos mil diecisiete.

¹⁰⁶ El apartado correspondiente 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, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, reconociendo la validez del artículo 224, párrafos primero y último, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

¹⁰⁷ Páginas 89 y 90 del respectivo engrose.

166. Así, esta Suprema Corte estimó que los preceptos reclamados eran constitucionales siempre y cuando se interpretaran de conformidad con la Constitución. Por lo que hace a la fracción XXX del artículo 137, consideró que es acorde a los principios de legalidad y objetividad electorales y al artículo 116, fracción IV de la Constitución, pues aunque no se utiliza la palabra “obligatorio”, se entiende que la facultad de “organizar” debates por parte del Consejo General del Instituto no es facultativa, al ser una previsión expresa de la Ley General a la que también se encuentra sujeta el propio Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo.
167. Asimismo, si bien se dice que se organizará “al menos un debate”, se entiende que tal clarificación reconoce la posibilidad de la realización de más de un debate (no ordena que sólo exista un debate), por lo que calificó de desacertado el argumento del partido político en cuanto que la norma forzosamente impide la realización de dos o más debates.

b. Análisis de la norma impugnada

168. Ahora bien, por lo que hace al caso concreto, este Tribunal Pleno advierte que el contenido de la norma impugnada es esencialmente el mismo que aquel que se impugnó en la acción de inconstitucionalidad 142/2017 al resolver sobre la misma fracción XXX del artículo 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
169. Para efectos de claridad, a continuación se muestra la fracción XXX del artículo 137 impugnado en la acción de inconstitucionalidad 142/2017 y el impugnado en el presente asunto.

Acción de inconstitucionalidad 142/2017	Acción de inconstitucionalidad 273/2020
<p>Artículo 137. Son atribuciones del Consejo General, las siguientes: (...)</p> <p>XXX. Organizar durante las campañas al menos un debate entre los candidatos a Gobernador, diputados y presidentes municipales. Los debates podrán ser solicitados por dos o más candidatos, sin ser esta solicitud vinculante;</p>	<p>Artículo 137. Son atribuciones del Consejo General, las siguientes: (...)</p> <p>XXX. Organizar durante las campañas al menos un debate entre las candidaturas a Gobernadora o Gobernador, diputaciones y presidencias municipales. Los debates podrán ser solicitados por dos o más personas candidatas, sin ser esta solicitud vinculante;</p>

170. En efecto, el único cambio que se observa es el relativo a la inclusión de lenguaje incluyente y no se advierte ningún otro cambio sustantivo por lo que hace a la regulación de los debates.
171. En estas condiciones, es correcto afirmar que los razonamientos sostenidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 147/2017 son aplicables al caso concreto, en lo relativo al análisis de regularidad constitucional de la fracción XXX del artículo 137 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
172. Siguiendo tales consideraciones, debe **reconocerse la validez** de la fracción XXX del artículo 137, a la luz de la interpretación conforme señalada en los párrafos precedentes.

TEMA 6: REGULACIÓN DE LOS ACTOS Y GASTOS DE CAMPAÑA DE CANDIDATURAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

173. El partido político MORENA impugna el último párrafo del artículo 276 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. Manifiesta que la disposición atenta contra los principios de certeza, legalidad, objetividad, y equidad en materia electoral, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica, dispuestos en los artículos 1º, 14, 16, 35, 41, 116 y 133 de la Constitución Federal.
174. Al respecto, el partido estima que la norma resulta contraria al texto constitucional porque, en primer término, hace referencia a diputaciones “electas”, aun y cuando se trata de candidaturas, con lo cual vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica, pues, a su decir, la disposición podrá generar confusión en los operadores jurídicos, al tener dicha expresión el alcance de referirse a las fórmulas de personas a las que, una vez efectuado el cómputo, y desarrollada la fórmula correspondiente, les corresponda la asignación de curules del órgano legislativo.
175. Asimismo, el partido refiere que resulta absurdo y carece de toda lógica el hecho de que, por una parte, la norma permita realizar actos de campaña a las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional debidamente registradas, mientras que, de manera incongruente, se les condicione esa libertad y se les restrinja realizar cualquier tipo de gasto de campaña, como si no fuesen candidatos a un cargo de elección popular.

176. La disposición impugnada, destacando la parte que interesa, establece lo siguiente:

Artículo 276. Los plazos y órganos competentes para el registro de candidaturas, son los siguientes:

I. Para Gobernadora o Gobernador del Estado, del 18 a 22 de febrero del año de la elección, por el Consejo Electoral;

II. Para Ayuntamientos, del 2 al 7 de marzo del año de la elección, por los consejos municipales electorales correspondientes o en su caso, de manera supletoria ante el Consejo General, y

III. Para diputaciones electas por el principio de mayoría relativa, del 9 al 13 de marzo del año de la elección, por los consejos distritales correspondientes o en su caso, de manera supletoria ante el Consejo General, y

IV. Para diputaciones electas por el principio de representación proporcional, del 15 al 20 de marzo del año de la elección, por el Consejo General.

El Consejo General podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se ciña a lo establecido por esta Ley.

Los organismos electores darán amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente capítulo.

Las candidaturas a diputaciones electas por el principio de representación proporcional podrán hacer actos de campaña a favor de su partido siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña.

177. A juicio de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los argumentos esgrimidos por el partido accionante resultan **infundados**, pues este Alto Tribunal ya se ha pronunciado sobre la regularidad constitucional del mismo precepto.

178. En efecto, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 142/2017**¹⁰⁸ el Pleno de este Máximo Tribunal reconoció la validez constitucional del artículo 276, último párrafo, el cual disponía exactamente la misma hipótesis legal. Es decir, condicionaba que los candidatos a diputados electos por el principio de representación proporcional realizaran actos de campaña a favor de su partido siempre y cuando no realizaran ningún tipo de gasto de campaña.

179. El texto normativo objeto de análisis en aquella ocasión fue el siguiente:

Artículo 276. Los plazos y órganos competentes para el registro de candidaturas, son los siguientes:

I. Para Gobernador del Estado, del 18 al 22 de febrero del año de la elección, por el Consejo General;

II. Para Ayuntamientos, del 2 al 7 de marzo del año de la elección, por los consejos municipales electorales correspondientes o en su caso, de manera supletoria ante el Consejo General, y

III. Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 9 al 13 de marzo del año de la elección, por los consejos distritales correspondientes o en su caso, de manera supletoria ante el Consejo General, y

IV. Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 20 de marzo del año de la elección, por el Consejo General.

El Consejo General podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se ciña a lo establecido por esta Ley.

Los organismos electores darán amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente capítulo.

Los candidatos a diputados electos por el principio de representación proporcional, podrán hacer actos de campaña a favor de su partido siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña.

¹⁰⁸ Resuelta en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecisiete. El apartado relativo a la regulación de los actos y gastos de campaña de los candidatos por el principio de representación proporcional se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Cossío Díaz.

180. De una lectura de ambos preceptos, se observa que —además de la adecuación del lenguaje a uno incluyente— no existe ningún cambio normativo entre el texto impugnado en la Acción de Inconstitucionalidad 142/2017 y el impugnado en el presente asunto.
181. Ahora bien, en el precedente recién mencionado se consideró que el partido político partía de una interpretación errónea cuando alegaba que el uso del vocablo “electos” generaba falta de certeza, pues consideró que dicho término no podía valorarse como referente a los ya elegidos; sino que, lo que la norma pretendía regular, era a todas aquellos candidatos a diputaciones que fueran a participar en la elección, sea por primera ocasión o para ser reelegidos, mediante el principio de representación proporcional.
182. En relación con el segundo argumento, relativo a la condición de realizar actos de campaña siempre y cuando no se generen gastos, el Pleno llegó a la convicción que la norma reclamada explícitamente reconoce el derecho de los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional a llevar a cabo cualquier acto tendiente a la obtención del voto para su partido y los candidatos de su partido. Ello partiendo del supuesto de que las candidaturas por representación proporcional buscan obtener un curul en la legislatura a fin de representar de manera real o más cercana a la realidad el porcentaje de votos obtenidos por su partido en un espacio territorial determinado. En cambio, no representan a un distrito determinado, que en la legislación local se entiende como la demarcación territorial en la que será electa una fórmula de diputados propietario y suplente por el principio de mayoría relativa.
183. En este sentido, el Pleno sostuvo que, atendiendo al contenido nuclear del derecho a ser votado, es una prerrogativa básica de cualquier candidato llevar a cabo actos para la obtención del voto para vencer a otros u otras candidatas. Así, clarificó que *“lo que hace la norma reclamada es clarificar que ese derecho no sólo le corresponde a los candidatos o candidatas que pretendan acceder a la legislatura mediante una votación directa de su fórmula por un distrito electoral uninominal, sino también a los candidatos que accederán a las diputaciones como representantes de las corrientes políticas que reflejan la votación obtenida por cada partido de acuerdo a ciertos requisitos mínimos. No hay razón constitucional que permita denegar a los candidatos a diputados por representación proporcional a ejercer actos que tiendan a la obtención del respaldo ciudadano, pues ellos también son titulares del derecho a ser votado. Situación distinta son las reglas de esa participación¹⁰⁹”*.
184. Posteriormente, este Tribunal Pleno precisó que el concepto de invalidez esgrimido por el partido político estaba dirigido a demostrar que es imposible que se lleven a cabo actos de campaña sin generar gastos y que, lo que ocasiona en realidad la norma reclamada, es que los candidatos por el principio de representación proporcional no cumplan con las reglas de fiscalización.
185. Sobre este aspecto, sostuvo que *“(…) ningún elemento normativo del precepto reclamado autoriza a este tipo de candidatos a una diputación local a incumplir las reglas de fiscalización o a considerar que las mismas no les son aplicables. Por el contrario, se toma como presupuesto que el régimen que regula a las campañas está regulado y que los distintos candidatos deben de cumplir con ciertas reglas en el interior del proceso para obtener el apoyo ciudadano, incluyendo reglas de propaganda, de gastos de campaña y de fiscalización”*.
186. En relación con la porción normativa que refiere que no deben generarse gastos, el pleno concluyó que *“(…) significa que no puede contabilizarse de manera independiente o como un tope diverso de los gastos que pueda o no generar este candidato a diputado por representación proporcional en la campaña para obtener el respaldo de la ciudadanía a su partido político (…). La única condición que impone la norma es que la permisión de actos de campaña para los candidatos a diputados por representación proporcional se supedita a no generar gastos de campaña alguno **para sí mismo**, lo cual no es un mandato destinado a reglamentar las obligaciones de fiscalización de los candidatos (pues de ser así caería en una invasión de competencias¹¹⁰), sino es una obligación impuesta como*

¹⁰⁹ Foja 91 del Engrose.

¹¹⁰ Es criterio reiterado de este Tribunal Pleno (véase, entre otras, lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas; 51/2014 y sus acumuladas; 90/2014; 35/2014 y sus acumuladas; 50/2015 y sus acumuladas; entre otras) que en atención a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos h) y j) de la Constitución Federal, se deja a la competencia de las entidades federativas la fijación de los límites de las erogaciones, entre otros casos en las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como fijar los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, además de disponer que las leyes ordenarán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrán las sanciones que deban imponerse para el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias. Mientras que es competencia de la federación la reglamentación de las competencias del Instituto Nacional Electoral en cuanto al sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidato en los proceso electorales federales y locales. Consiguientemente, en el caso no existe una invasión a esta competencia, pues el precepto reclamado no está estableciendo una regla atinente a la forma de fiscalización de los candidatos a diputados por representación proporcional, sino una prerrogativa sujeta a una condicionante de carácter obligatorio. La forma en que se verifique el cumplimiento de dicha obligación o la forma en que deben de cumplir los candidatos a representación proporcional las distintas reglas de fiscalización no forma parte del contenido del precepto reclamado.

parte de la regulación de la campaña. Por lo tanto, esta condicionante es independiente a los deberes que deben cumplir todos los candidatos a cualquier cargo público elegido democráticamente, incluyendo al de diputado por representación proporcional, en cuanto a los informes de gastos, a la forma en que los partidos políticos prorratan distintos gastos aplicables a todos sus candidatos, o las sanciones que procedan cuando los candidatos incumplan sus respectivos deberes, entre otros”.

187. Tomando en cuenta los razonamientos sintetizados, este Pleno estima que debe **declararse válido** el artículo 276, último párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

TEMA 7: CAPACITACIÓN A FUNCIONARIOS DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, Y REGULACIÓN SOBRE EL NÚMERO Y UBICACIÓN DE LAS CASILLAS

188. El partido político MORENA aduce que los artículos artículos 175, fracción XIV, 176, fracción IV y 179, fracciones I, inciso a) y II incisos a), b), c) y d) de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo son contrarios a los previsto en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numerales 1 y 4, así como 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que tienen por objeto regular materias que no son de su competencia: capacitación electoral para los funcionarios de las mesas directivas de casilla, así como número y ubicación de casillas.
189. Argumenta que el legislador local determinó, indebidamente, otorgar atribuciones a las Vocalías de Organización de Capacitación de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas de los Consejos Distritales del Instituto Estatal Electoral local, en materia de determinación del número y ubicación de las mesas directivas de casilla, así como en capacitación electoral de los funcionarios de los centros receptores del sufragio, y en la resolución de objeciones sobre estos tópicos planteadas por los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes.
190. Los artículos que el partido político impugna, cuyas porciones atinentes se destacan, son del tenor siguiente:

ARTÍCULO 175. En el ámbito de su competencia, los consejos distritales electorales tienen las atribuciones siguientes:

(...)

XIV. Recibir del Instituto Estatal la propuesta conteniendo el número y la ubicación de las casillas y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes;

(...)

ARTÍCULO 176. Los consejos municipales electorales tiene las siguientes atribuciones:

(...)

IV. Capacitar a la ciudadanía que habrán de integrar las mesas directivas de casilla;

(...)

ARTÍCULO 179. Las Vocalías de Organización de Capacitación de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas de los Consejos Distritales del Instituto Estatal, tendrán las siguientes atribuciones:

I. La Vocalía de Organización:

a) Auxiliar en el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las Mesas Directivas de Casilla, y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de su presidente;

(...)

II. La Vocalía de Capacitación:

a) Realizar en el Distrito Electoral o Municipio que corresponda, las acciones para el cumplimiento de los programas de educación cívica, paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, capacitación electoral y difusión de la cultura política y democrática, que hayan sido aprobadas por el Consejo General;

b) Notificar y capacitar a la ciudadanía insaculada para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla;

c) Distribuir el material didáctico y los instructivos electorales aprobados por el Consejo General, a los ciudadanos insaculados para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla;

d) Informar durante la etapa de preparación de proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía insaculada y...

a. Parámetro de regularidad y precedentes

191. En primer lugar, cabe mencionar que este Alto Tribunal conoció de un planteamiento similar al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas¹¹¹. En precedente citado, el Pleno de este Alto Tribunal determinó la invalidez del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.
192. Al respecto, este Tribunal Pleno sostuvo que en el artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, se dispuso que una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entraran en vigor las leyes generales de partidos, procedimientos electorales y delitos electorales, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas, en los procesos electorales estatales, se entenderían delegados a los organismos públicos locales electorales.
193. A partir de esto, se estimó que operaba la delegación de la competencia del Instituto Nacional Electoral –prevista en el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), de la Constitución Federal– a los organismos públicos electorales locales, aun tratándose de elecciones extraordinarias, en razón de que, en esa disposición transitoria, no se distinguió entre procesos electorales ordinarios y extraordinarios, contemplando también la posibilidad de que dicho Instituto Nacional pueda reasumir dichas funciones por mayoría de su Consejo General.
194. Posteriormente, este Pleno señaló que en el Diario Oficial de la Federación se publicó el veintinueve de mayo de dos mil quince el Acuerdo INE/CGI100/2014 –aprobado en lo general por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil catorce–, a través del cual el INE determinó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva. Facultades que habían sido delegadas a los organismos públicos locales electorales.
195. En este estado de las cosas, este Alto Tribunal determinó que la delegación en favor de los organismos públicos locales electorales contenida en el artículo octavo transitorio citado, había quedado superada con la emisión del acuerdo INE/CGI100/2014, pues el INE es el órgano competente para llevar a cabo las funciones de capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva.
196. Finalmente, este Tribunal Pleno concluyó que el legislador local no podía disponer de este tipo de competencias en favor de los órganos electorales locales, ni aún tratándose de funciones extraordinarias.
197. Cabe mencionar que es criterio reiterado¹¹² de esta Suprema Corte que, en atención a lo establecido en el artículo 41, apartado B, inciso a), párrafos 1 y 4, de la Constitución Federal¹¹³, corresponde exclusivamente al referido Instituto Nacional Electoral, tanto en los procesos federales como locales, implementar todo lo relativo a la **capacitación electoral**¹¹⁴, así como a la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

¹¹¹ Resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil quince. El apartado relativo fue aprobado por unanimidad de nueve votos los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

¹¹² Entre otros precedentes, tal criterio se ha tomado en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014; 42/2015 y sus acumuladas; 129/2015 y sus acumuladas; 50/2016 y sus acumuladas, y 76/2016 y sus acumuladas. Recientemente, se reiteró en la **Acción de Inconstitucionalidad 133/2020**.

¹¹³ "Artículo 41. [...]"

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

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;

[...]

4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; [...]"

¹¹⁴ Si bien conforme al artículo octavo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, la capacitación electoral se delegó a las entidades federativas. Posteriormente, el Instituto Electoral Nacional reasumió su competencia de capacitación, al ser ésta de naturaleza originaria conforme al citado artículo 41 de la Constitución Federal. Por ello, actualmente, es una facultad que le corresponde y

198. Por ello, para que los organismos públicos locales puedan realizar tareas de capacitación, es necesario que exista una *delegación* expresa del Consejo General del Instituto Nacional Electoral de conformidad con lo provisto en el artículo 41, apartado C, inciso b) de la Constitución Federal. Por lo que en ese supuesto, la autoridad local está obligada a ejercer la atribución de conformidad con el marco legal federal —como si fuera la autoridad federal— y en los términos que le señale directamente el acuerdo delegatorio.
199. Lineamientos que fueron plasmados, a su vez, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que en sus artículos 32, numeral 1, inciso a), fracción I, y 215¹¹⁵ se detalla que corresponde como atribución del Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales, tanto la capacitación electoral como la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas. Siendo que, respecto a la delegación de estas facultades, en el artículo 125¹¹⁶, numeral 4, de dicha legislación general se indica que la delegación se realizará de manera específica con cada organismos público electoral local; por lo que éstos deberán ejercitar las facultades delegadas sujetándose a lo previsto por esta Ley, la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.
200. Mas recientemente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 140/2020**¹¹⁷, el Pleno declaró la invalidez de las porciones normativas que aludían a la capacitación electoral de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.
201. Lo anterior porque consideró que, efectivamente, la capacitación electoral es una materia que se encuentra reservada al INE y, por ende, la única forma en la que las entidades federativas pueden participar en la misma, es a través de una delegación.
202. Al respecto, el Pleno concluyó que en cada caso concreto es necesario distinguir si se trata de normas que buscan dar operatividad al Instituto en caso de delegación de facultades de capacitación y de auxilio o si, por el contrario, son normas que reglamentan sustantivamente dicha capacitación.
- b. Análisis de las normas**
203. A juicio de este Pleno de la Suprema Corte, los precedentes anteriormente citados resultan aplicables al caso concreto, debido a que MORENA expone conceptos de invalidez relacionados con la competencia de legislar en materia de capacitación electoral, ubicación de mesas directivas de casillas, integración e instalación, así como de la resolución de las objeciones que, sobre esos aspectos, formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes.

ejecuta el Instituto Nacional Electoral. Véase, lo explicado sobre esa delegación y reasunción, en la ejecutoria de la citada Acción de Inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas.

¹¹⁵ **Artículo 32.**

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

I. La capacitación electoral; [...]

IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; [...].

Artículo 215.

1. El Consejo General será responsable de aprobar los programas de capacitación para funcionarios de mesas directivas de casilla.

2. El Instituto, y en su auxilio los Organismos Públicos Locales, serán los responsables de llevar a cabo la capacitación de los funcionarios que integrarán las mesas directivas de casilla conforme a los programas referidos".

¹¹⁶ **Artículo 125.**

1. La delegación de funciones del Instituto en los Organismos Públicos Locales que señala el inciso b) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, tendrá carácter excepcional. La Secretaría Ejecutiva someterá al Consejo General los Acuerdos de resolución en los que se deberá fundar y motivar el uso de esta facultad.

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

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

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

¹¹⁷ Resuelta en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte. El apartado correspondiente se aprobó por unanimidad de votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

204. Como fue apuntado, este Alto Tribunal ha señalado que el legislador local no puede disponer de este tipo de competencias a favor de los órganos electorales locales, dado que el artículo 41, base V, apartado B, inciso a)¹¹⁸, de la Constitución General establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales, entre otras competencias, la capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.
205. Incluso, esta Suprema Corte ha precisado que la autoridad electoral local está obligada a ejercer sus atribuciones, de conformidad con el marco legal federal –como si fuera la autoridad federal– y en los términos que señale directamente el acuerdo delegatorio.
206. Además, las normas reclamadas regulan la forma de ejecución de las facultades de capacitación; alejándose de la visión regulativa plasmada en la Ley General y en los acuerdos delegatorios.
207. En particular, la fracción XIV del artículo 175 de la ley local impugnada dispone que los consejos distritales electorales podrán modificar la propuesta del Instituto Estatal sobre el número y la ubicación de las casillas, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes.
208. Asimismo, la fracción IV del artículo 176 señala que los consejos municipales electorales tienen la facultad de capacitar a la ciudadanía que habrá de integrar las mesas directivas de casilla.
209. En relación con el artículo 179, fracción I, inciso a), designa a la Vocalía de Organización como auxiliar en el proceso de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las Mesas Directivas de Casilla, y, en su caso, la faculta para realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la presidencia.
210. Por su parte, los incisos a), b) y d) de la fracción II del mismo precepto, otorgan facultades a la vocalía de capacitación para relizar en el distrito electoral o municipio que corresponda, las acciones para el cumplimiento de los programas de capacitación electoral, entre otros; notificar y capacitar a la ciudadanía para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla; e informar durante la etapa de preparación del proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía.
211. De esta manera, las normas apuntadas en los párrafos anteriores resultan **inconstitucionales**, pues el hecho de asignar facultades de apoyo, organización o de ejecución de la capacitación electoral a los consejos distritales y municipales, a las vocalías de organización y de capacitación, pasa por alto que esos órganos no son necesariamente los que deberán llevar a cabo la capacitación electoral si se delega por el Instituto Nacional, pues ello dependerá de la normatividad y un acuerdo delegatorio.
212. Por lo tanto, la ley otorga a esos órganos facultades indebidas en materia de capacitación. Por ello, los preceptos reclamados, más que ser normas que buscan dar operatividad al Instituto en caso de delegación de la facultad de capacitación y de auxilio, son normas que reglamentan sustantivamente dicha capacitación¹¹⁹. Y es que, se reitera, regulan aspectos más allá de lo meramente auxiliar u operativo en torno a temáticas que son competencia reservada al Instituto Nacional Electoral, visto que se les permite a los órganos locales “modificar” , “informar” y ejercer directamente funciones relacionadas con la capacitación, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.
213. Lo anterior, a excepción del **artículo 179, fracción II, inciso c)**, pues únicamente otorga a la Vocalía de Capacitación una función que no está directamente relacionada con la capacitación, esto es, distribuir el material didáctico y los instructivos electorales aprobados por el Consejo General a la ciudadanía para ocupar los cargos de funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla.

¹¹⁸ “Artículo 41. (...)”

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

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

a) Para los procesos electorales federales y locales:

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

¹¹⁹ Contenido que hace diferente este caso a lo fallado en la citada **Acción de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas**, en el que se declaró la **validez** de ciertas normas que hacían referencia a la capacitación electoral. La razón para ello fue que la aplicabilidad de tales normas estaba sujeta a que se delegara la facultad al Organismo Público Local de Coahuila. Sin embargo, como se acaba de explicar, el contenido normativo de las normas que ahora se reclaman no permite dicha interpretación.

214. Por todo lo anterior, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que los artículos artículos 175, fracción XIV, 176, fracción IV y 179, fracciones I, inciso a), y II, incisos a), b) y d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo deben **declararse inválidos** para quedar de la manera siguiente:

ARTÍCULO 175. En el ámbito de su competencia, los consejos distritales electorales tienen las atribuciones siguientes:

(...)

XIV. Recibir del Instituto Estatal la propuesta conteniendo el número y la ubicación de las casillas y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes;

(...)

ARTÍCULO 176. Los consejos municipales electorales tienen las siguientes atribuciones:

(...)

IV. Capacitar a la ciudadanía que habrán de integrar las mesas directivas de casilla;

(...)

ARTÍCULO 179. Las Vocalías de Organización de Capacitación de las Juntas Distritales y Municipales Ejecutivas de los Consejos Distritales del Instituto Estatal, tendrán las siguientes atribuciones:

I. La Vocalía de Organización:

a) Auxiliar en el proceso de verificación de cumplimiento de requisitos legales, de la propuesta de ubicación de las Mesas Directivas de Casilla, y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de su presidente;

(...)

II. La Vocalía de Capacitación:

a) Realizar en el Distrito Electoral o Municipio que corresponda, las acciones para el cumplimiento de los programas de educación cívica, paridad de género y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral, capacitación electoral y difusión de la cultura política y democrática, que hayan sido aprobadas por el Consejo General;

b) Notificar y capacitar a la ciudadanía insaculada para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla;

c) Distribuir el material didáctico y los instructivos electorales aprobados por el Consejo General, a los ciudadanos insaculados para ocupar los cargos de funcionarias y funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla;

d) Informar durante la etapa de preparación de proceso electoral al Consejo Distrital o Municipal sobre los avances y resultados de la capacitación a la ciudadanía insaculada

TEMA 8: LÍMITES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PROHIBICIÓN DE EXPRESIONES OFENSIVAS Y DENIGRANTES EN LA PROPAGANDA ELECTORAL

215. El partido político MORENA impugna los artículos 51, fracción XVI, 103, fracciones III y XII, 116, fracciones IX y XVII, 396, fracción IV, y 397, fracción XII, en las porciones normativas que mencionan "denigre", "ofenda", "difame" o "degrade" de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
216. El accionante señala que las referidas porciones normativas de las disposiciones que precisa vulneran los artículos 1º, 6º, 7º; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 41, base V, Apartado C, primer párrafo; 116, fracción IV, inciso b); y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 13.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
217. A su juicio, las normas reclamadas vulneran la libertad de expresión en materia electoral, eventualmente, el derecho a la información de los electores, los principios de supremacía constitucional, legalidad y objetividad electorales, así como la garantía de seguridad jurídica.

218. Los artículos impugnados establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 51. Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

XVI. Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión verbal o escrita que denigre o calumnie a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de esta Ley;

ARTÍCULO 103. Son obligaciones de los aspirantes:

(...)

III. Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre, incite al desorden o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o racistas;

(...)

XII. Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas, y

(...)

ARTÍCULO 116. Son obligaciones de los candidatos independientes registrados:

(...)

IX. Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre, incite al desorden o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o discriminatorios.

XVII. Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas, y

(...)

ARTÍCULO 396. Constituyen infracciones de las personas aspirantes, personas precandidatas o personas candidatas a cargos de elección popular a la presente Ley:

(...)

IV. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren, calumnien a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género;

(...)

ARTÍCULO 397. Constituyen infracciones de las personas aspirantes y personas candidatas independientes a cargos de elección popular a la presente Ley:

(...)

XII. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones denigrantes, calumnien a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género;

219. Este Tribunal Pleno considera **fundada** la petición de invalidez, al transgredirse el principio de libertad de expresión y el artículo 41 de la Constitución Federal; lo que conlleva declarar la inconstitucionalidad de todas las porciones normativas reclamadas.

a. Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

220. No es la primera ocasión que esta Suprema Corte se pronuncia, directa o indirectamente, sobre la regularidad constitucional de normas relacionadas con la propaganda electoral o las expresiones de los aspirantes o candidatos. Más bien, ha sido un tema recurrente en su jurisprudencia.

221. Como lo ha sostenido este Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014¹²⁰; 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014¹²¹; 90/2014¹²²; 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015¹²³; 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015¹²⁴, y recientemente 133/2020, entre otras, el punto de partida para el análisis de las normas estatales que regulan la propaganda en materia electoral, así como las expresiones de partidos, aspirantes, candidatos y otros actores electorales, es la modificación que el Poder Constituyente permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce.
222. El texto antes de la reforma establecía que *“en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”*. Por su parte, el texto con posterioridad a la reforma es el siguiente: *“En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”*¹²⁵. En otras palabras, a partir de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, mas no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar.
223. Ante esa coyuntura, en los distintos precedentes este Alto Tribunal se ha preguntado si las entidades federativas pueden prohibir a los partidos o a los candidatos realizar propaganda o, en algunos casos, realizar expresiones, que “denigren” u “ofendan” a las demás instituciones o partidos políticos. Las respuestas han sido **negativas**. Para este Pleno, la libertad de expresión goza de una protección reforzada en nuestro ordenamiento jurídico; especialmente, cuando se lleva a cabo en el área política y electoral. Por ende, sólo se ha reconocido la validez de contenidos normativos que repliquen sustancialmente el referido texto de la Constitución Federal; a saber, sólo se acepta una prohibición consistente en que los partidos y candidatos deberán abstenerse en su propaganda política o electoral, o en sus meras expresiones, de realizar expresiones que calumnien a las personas.
224. El precedente más exhaustivo que existe al respecto es la citada **Acción de Inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**¹²⁶. En ésta se analizaron varios artículos del Código Electoral del Estado de Veracruz, en los que se regulaban tanto prohibiciones para los candidatos independientes de realizar cierto tipo de expresiones como obligaciones relativas a la propaganda política o electoral llevada a cabo por partidos políticos o candidatos independientes:

Artículo 70. Durante las campañas electorales, las organizaciones políticas observarán lo siguiente: [...]

V. Abstenerse de cualquier expresión que implique calumnia, difamación o que denigre a ciudadanos, aspirantes o precandidatos, personas, instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos. Quedan prohibidas las expresiones que inciten al desorden y a la violencia, así como la utilización de símbolos, signos o motivos religiosos o racistas; [...]

Artículo 288. Son obligaciones de los candidatos independientes registrados: [...]

IX. Abstenerse de proferir **ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que denigre** a otros candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas; [...]

¹²⁰ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán. El Ministro Valls Hernández no asistió a la sesión.

¹²¹ Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán.

¹²² Fallada el dos de octubre de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán.

¹²³ Fallada el quince de octubre de dos mil quince por mayoría de ocho votos, con voto en contra del Ministro Pérez Dayán y la Ministra Luna Ramos.

¹²⁴ Fallada el diez de noviembre de dos mil quince.

¹²⁵ En el procedimiento de reforma constitucional, la porción normativa *“denigren a las instituciones y a los partidos políticos”* quiso ser retomada durante el debate en la Cámara de Diputados. La diputada Alliet Mariana Bautista Bravo propuso que en el artículo 41, base III, apartado C, se estableciera que *“en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos a favor de sus candidatos, así como a los que realicen los candidatos independientes, según sea el caso, deberán abstenerse de expresiones que afecten la imagen y el prestigio de los partidos políticos, así como de los candidatos a cargos de elección popular por parte de los mismos y aquellos que tengan el carácter de independientes, de conformidad con lo establecido en esta constitución y en la legislación aplicable”*, pero su propuesta fue rechazada.

¹²⁶ Aprobada por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando vigésimo tercero, consistente en la declaración de invalidez de los artículos 70, fracción V, en las porciones normativas que indican *“difamación o que denigre”, “ciudadanos, aspirantes o precandidatos,” e “instituciones públicas o privadas, o a otros partidos y sus candidatos”, 288, fracción IX, en las porciones normativas que señalan “ofensas, difamación,” “o cualquier expresión que denigre”, “otros candidatos, partidos políticos,” e “instituciones públicas o privadas”, 315, fracción IV, en la porción normativa que refiere “que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o”, y 319, fracción XII, en la porción normativa que enuncia “instituciones o los partidos políticos”, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.*

Artículo 315. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código: [...]

IV. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que **denigren** a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

Artículo 319. Constituyen infracciones de aspirantes y Candidatos Independientes: [...]

XII. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, instituciones o los partidos políticos; [...]

225. En esa ocasión, este Tribunal Pleno declaró la **inconstitucionalidad** de las diversas porciones normativas que aludían a sujetos distintos a las “personas” y que prohibían ejercicios de la libertad de expresión diferentes a la “calumnia”, como son las “ofensas”, la “difamación” o cualquier otra expresión que “denigre”. Para ello, se aplicó un escrutinio estricto de constitucionalidad, a partir de los siguientes fundamentos:

Como se sabe, los partidos políticos en nuestro país son entidades de interés público y 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.

Por su parte, las candidaturas independientes son una vía alternativa de participación de los ciudadanos al margen de los partidos políticos cuya finalidad es ampliar las opciones político-electorales de la sociedad, dando acceso a ciudadanos sin partido para competir en proceso comiciales, y cuya inclusión en la Constitución tuvo la finalidad de consolidar y dar estabilidad a la democracia en nuestro país.

De acuerdo con esos fines, la libertad de expresión de los partidos políticos y de los candidatos independientes cobra especial relevancia, pues a través de su ejercicio les brindan información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, es decir, en la vida democrática. Más aún, a través de la información que proveen contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

La importancia de proteger la libertad de expresión de los partidos políticos ha sido ya reconocida en los precedentes de esta Suprema Corte, y dichas consideraciones también tutelan la libertad de expresión de otros mecanismos para acceder a cargos de elección popular como son las candidaturas independientes. Así, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 se dijo que *“la expresión y difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo los derechos con que cuentan los partidos políticos en relación a la libertad de expresión no deben llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados, ya que existen reglas sobre límites plasmados en el primer párrafo del artículo 7 constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana. (...) De lo cual se puede deducir que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, y de que cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido.”*

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada se señaló que *“en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión está destinada a privilegiar —el discurso político— es estrecha y en alguna medida, funcionalmente presupuesta.”*

Precisándose también que *“los partidos políticos tienen derecho a hacer campaña y en parte se justifican institucionalmente porque hacen campaña y proveen las personas que ejercerán los cargos públicos en normas de los ciudadanos. En esta medida, son naturalmente un foro de ejercicio de la libre expresión distintivamente intenso, y un foro donde el cariz de las opiniones y las informaciones es de carácter político —el tipo de discurso que es más delicado restringir a la luz de la justificación estructural o funcional de la libertad de expresión en una democracia-.”*

Estos precedentes ponen énfasis en el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión no solo tiene una dimensión individual sino social, pues implica también un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno y apuntan a la necesidad de que las medidas restrictivas se sometan a un test estricto de proporcionalidad.

Asimismo, es necesario tener presente que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una “*sociedad democrática*”.

Así, la obligación impuesta por los artículos 70, fracción V y 288, fracción IX, del Código Electoral de Veracruz a los partidos políticos y a los candidatos independientes consistente en abstenerse de difundir en su propaganda política o electoral cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos, constituye una restricción a la libertad de expresión de los partidos políticos y candidaturas independientes, que conforme a los precedentes, debe someterse a un escrutinio estricto, por lo que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido .

Este Tribunal Pleno considera que la obligación impuesta por los artículos 70, fracción V y 288, fracción IX, a los partidos políticos **no supera un test de escrutinio estricto** y, por tanto, es inconstitucional.

b. Análisis de las normas impugnadas

226. Como se adelantó, tomando en cuenta el parámetro descrito y utilizando las premisas y metodología de análisis descritas en los precedentes recién invocados, se llega a la convicción de que las porciones normativas reclamadas **son inconstitucionales**.
227. Por un lado, **la fracción XVI del artículo 51** impugnado establece que son obligaciones de los partidos políticos abstenerse en su propaganda política o electoral de cualquier expresión verbal o escrita que denigre o calumnie a las personas, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de esta ley.
228. Si bien la prohibición de calumnia goza de respaldo constitucional, ampliar la prohibición de propaganda a cuestiones “*denigrantes*” **contradice de manera directa** lo previsto en el citado artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal.
229. Por otro lado, las **fracciones III y XII del artículo 103** prohíben a los aspirantes utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre, incite al desorden o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o racistas así como ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otras personas aspirantes precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.
230. Mientras que las porciones normativas reclamadas de las **fracciones IX y XVII del artículo 116** ordenan como una obligación de los candidatos independientes el abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre, incite al desorden o utilice símbolos, signos o motivos religiosos o discriminatorios. Asimismo, obliga a abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, denigren o discriminen a otros aspirantes, precandidatos, candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas.
231. Estas porciones normativas, en lo referente a los términos “denigre”, “ofensa”, “difamación”, “degraden”, y en cuanto se refieren a los “partidos políticos” e “instituciones”, también **resultan inconstitucionales**.
232. Tal como se resolvió en la citada **Acción de Inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**, en la que se analizaron normas similares (que no sólo regulaban propaganda), limitar el ejercicio de la libertad de expresión a precandidatos, aspirantes o candidatos independientes bajo una mera idea de protección abstracta de las personas o actores del proceso electoral a través de la prohibición de “denigrar”, es una medida legislativa que no satisface un estándar de proporcionalidad. Examen que es de carácter estricto pues se desarrolla en el ámbito político-electoral, arena de máxima protección de la libertad de expresión.

233. En efecto, no existe en la Constitución una finalidad imperiosa que justifique excluir, de manera previa y genérica, del ámbito político y electoral las expresiones que puedan denigrar a los aspirantes, precandidatos, candidatos, personas, partidos políticos o instituciones públicas o privadas. Como se refirió, la única restricción, y aplicada al ámbito estricto de la propaganda, es la calumnia a las personas.
234. Además, en todo caso, las referidas prohibiciones no guardan lógica con lo dispuesto en el artículo 6° constitucional (y demás preceptos convencionales aplicables), que prevén como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito o se perturbe el orden público.
235. No existen, pues, expresiones que puedan ser calificadas por sí mismas de **denigrantes** y que, ante ello, ataquen *per se* la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoquen algún delito o perturben el orden público. Por el contrario, para poder determinar que ese sea el caso, es necesario analizar supuestos concretos de uso de expresión. Es decir, justificar la obligación de abstenerse de recurrir a ciertas expresiones porque pueden “denigrar” a algún sujeto del proceso electoral e incurrir en unos de los supuestos de restricción del artículo 6° constitucional sería tanto como censurar de manera previa el uso de la libertad de expresión.
236. Esta conclusión es congruente con lo resuelto por la Primera Sala en el **amparo directo 23/2013**, en el que se interpretó que las restricciones a la libertad de expresión como los ataques a la moral debían quedar plenamente justificados. De acuerdo con este precedente, una restricción a la libertad de expresión para estar justificada requiere del convencimiento pleno de que se presenta uno de los supuestos previstos en el artículo 6° constitucional.
237. En el caso que nos ocupa, esa conclusión no puede darse por adelantado sin analizar un caso concreto. Por ello, basta con que existan las propias limitantes que marca el artículo 6° de la Constitución y demás normas convencionales que regulan la libertad de expresión, para proteger tanto a los precandidatos, aspirantes o candidatos independientes que ejercen su libertad como a los demás sujetos que son objeto de esas expresiones. No es necesario idear conceptos abstractos tales como “denigrar” que pueden funcionar como herramientas de censura previa.
238. Esta conclusión se ve reforzada porque la restricción al contenido de las expresiones no tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática o el ejercicio del voto libre e informado, sino al contrario. Por un lado, la restricción mencionada limita la información que los precandidatos, aspirantes y candidatos independientes pueden proveer a los ciudadanos sobre temas de interés público. Información que es indispensable para el debate público y para que los ciudadanos ejerzan su voto de manera libre. Adicionalmente, al restringir la expresión de los precandidatos, aspirantes y candidatos independientes se limita el debate público, pues éste requiere que elijan libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y cuestionar el orden existente, para lo cual pueden estimar necesario utilizar expresiones que puedan llegar a considerarse “denigrantes”.
239. Por otro lado, porque el incumplimiento de lo previsto en las porciones normativas reclamadas puede dar lugar a la imposición de algún tipo de consecuencia o sanción en términos de la ley electoral local, lo que conlleva un efecto inhibitorio para la expresión por parte de los referidos sujetos.¹²⁷ Al respecto, la Corte Interamericana ha resaltado que *“en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.”*¹²⁸
240. A su vez, añadió que es *“indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí”*.

¹²⁷ Sobre el carácter inhibitorio de las sanciones, véase Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238., párr. 74.

¹²⁸ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese v. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, párr. 88.

241. Como consecuencia de lo anterior, debe declararse la **invalidez** de las porciones normativas reclamadas que mencionan “*denigren*”, “*denigre*”, “*ofensas*”, “*difamación*”, “*degraden*” y “*contenga expresiones denigrantes*” de los artículos 51, fracción XVI; 103, fracciones III y XII; 116, fracciones IX y XVII; 396, fracción IV y 397, fracción XII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo (al ser estas porciones las exclusivamente cuestionadas por el partido político).
242. Sin que sea impedimento para alcanzar esta conclusión que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 380, numeral 1, inciso f) y 394, numeral 1, inciso i)¹²⁹, se encuentren contenidos similares que prohíben a las personas aspirantes o a los candidatos o candidatas independientes a *denigrar* a las personas y demás sujetos del proceso electoral. Primero, porque aun cuando la legislación general forma parte del parámetro en términos del artículo 116, fracción IV, constitucional, no puede obviarse que sigue siendo una legislación inferior a la Constitución. Por ello, su contenido no puede prevalecer sobre el alcance de normas de rango formal y materialmente constitucional.
243. Y, segundo, porque, si bien estos artículos de la legislación general sufrieron una modificación el trece de abril de dos mil veinte, el contenido relativo a denigrar se encontraba desde la emisión de la Ley General¹³⁰ y al momento de la resolución de la citada **Acción de Inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas**. Sin que fuera obstáculo en ese precedente para declarar la inconstitucionalidad de las entonces normas reclamadas, precisamente, al ser disposiciones formalmente de rango inferior a la Constitución que, a pesar de gozar de presunción de validez, no pueden restringir el alcance de un derecho humano que otorga expresamente la Constitución y los tratados internacionales.

VIII. DECISIÓN Y EFECTOS DE LA SENTENCIA

244. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia¹³¹, señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resultándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

¹²⁹ “Artículo 380.

1. Son obligaciones de las personas aspirantes: [...]

f) Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas; [...].”

“Artículo 394.

1. Son obligaciones de las Candidatas y los Candidatos Independientes registrados: [...]

i) Abstenerse de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género o de recurrir a expresiones que degraden, **denigren** o discriminen a otras personas aspirantes, precandidatas, candidatas, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas; [...].”

¹³⁰ Previo a la reforma, su texto era el siguiente:

“Artículo 380.

1. Son obligaciones de las personas aspirantes: [...]

f) Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que **denigre** a otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas; [...].”

“Artículo 394.

1. Son obligaciones de las Candidatas y los Candidatos Independientes registrados: [...]

i) Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que **denigre** a otros candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas; [...].”

¹³¹ “Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

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

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.”

“Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales”.

“Artículo 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado”.

“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”.

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

Conclusiones del fallo

245. Para una mayor claridad, se sintetizan a continuación las declaratorias de validez o invalidez de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, determinadas en la presente ejecutoria.
- a) En atención a lo expuesto en el tema 1, se reconoce la **validez** de los artículos 137, fracción XXV y 140, fracción IV.
 - b) En atención a lo expuesto en el tema 2, se declara la **invalidez** del artículo 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V.
 - c) En atención a lo expuesto en el tema 3, se reconoce la **validez** de los artículos 170, párrafo tercero y 171, párrafo tercero.
 - d) En atención a lo expuesto en el tema 4, se reconoce la **validez** del artículo 279, párrafo primero, en su porción normativa “la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político”.
 - e) En atención a lo expuesto en el tema 5, se reconoce la **validez** del artículo 137, fracción XXX, en sus porciones normativas “al menos un debate” y “sin ser esta solicitud vinculante” al tenor de la interpretación conforme propuesta.
 - f) En atención a lo expuesto en el tema 6, se reconoce la **validez** del artículo 276, último párrafo, en sus porciones normativas “electas” y “siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña”.
 - g) En atención a lo expuesto en el tema 7, se declara la **invalidez** de los artículos 175, fracción XIV en su porción normativa “y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes”, 176, fracción IV, y 179, fracciones I, inciso a), en la porción normativa que dice “y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la Presidencia” y II, incisos a), en la porción normativa que dice “capacitación electoral”, b), en la porción normativa “y capacitar” y d). Se declara la **validez** del artículo 179, fracción II, inciso c).
 - h) En atención a lo expuesto en el tema 8, se declara la **invalidez** de los artículos 51, fracción XVI, en su porción normativa “denigre o”; 103, fracciones III, en sus porciones normativas “ofensas” y “denigre”, y XII, en sus porciones normativas “degraden, denigren o”; 116, fracciones IX, en sus porciones normativas “ofensas” y “denigre”, y XVII, en sus porciones normativas “degraden, denigren o”; 396, fracción IV, en su porción normativa “denigren”; y 397, fracción XII, en su porción normativa “contenga expresiones denigrantes”; de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

Declaratoria de invalidez por extensión

246. Ahora bien, tomando en cuenta las referidas declaratorias de inconstitucionalidad, por extensión, y con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia, se llega a la siguiente conclusión adicional:

1) Cabe declarar la invalidez, por extensión, del artículo 395, fracción VIII¹³², de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

Efectos generales y surtimiento de efectos

247. Finalmente, se ordena que las declaratorias de inconstitucionalidad a las que se ha llegado en la presente ejecutoria surtan sus efectos generales a partir de que se notifiquen los resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Quintana Roo.

248. Sin más aspectos que tratar, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se sobresee respecto de los artículos 17, fracción IV, y 20 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte, por las razones expuestas en el apartado V de esta decisión.

¹³² **Artículo 395.** Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley: (...) **VIII.** La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones denigrantes;

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 137, fracciones XXV y XXX, en sus porciones normativas 'al menos un debate' y 'sin ser esta solicitud vinculante' —al tenor de la interpretación conforme propuesta—, 140, fracción IV, 170, párrafo tercero, 171, párrafo tercero, 179, fracción II, inciso c), 276, párrafo último, en sus porciones normativas 'electas' y 'siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña', y 279, párrafo primero, en su porción normativa 'la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político', de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte, como se precisa en el apartado VII, temas 1, 3, 4, 5, 6 y 7, de esta determinación.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 51, fracción XVI, en su porción normativa 'denigre o', 103, fracciones III, en sus porciones normativas 'ofensas' y 'denigre', y XII, en sus porciones normativas 'degraden, denigren o', 116, fracciones IX, en sus porciones normativas 'ofensas' y 'denigre', y XVII, en sus porciones normativas 'degraden, denigren o', 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V, 175, fracción XIV, en su porción normativa 'y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes', 176, fracción IV, 179, fracciones I, inciso a), en su porción normativa 'y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la Presidencia', y II, incisos a), en su porción normativa 'capacitación electoral', b), en su porción normativa 'y capacitar', y d), 396, fracción IV, en su porción normativa 'denigren', y 397, fracción XII, en su porción normativa 'contenga expresiones denigrantes', de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII, temas 2, 7 y 8, de esta sentencia.

QUINTO. Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 395, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, tal como se expone en el apartado VIII del presente fallo.

SEXTO. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Quintana Roo, en términos del apartado VIII de este pronunciamiento.

SÉPTIMO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión metodológica para el estudio de fondo.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá salvo por los artículos 137, fracciones XXV y XXX, 140, fracción IV, 175, fracción XIV, 176, fracción IV, 179, fracciones I, inciso a), y II, incisos b), c) y d), 276, párrafo cuarto, y 279, párrafo primero, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas con consideraciones diferentes, Aguilar Morales salvo por los artículos 137, 140, 175, 176, 276 y 279 y con consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek salvo por los artículos 137, 140, 175, 176, 276 y 279 y con consideraciones diferentes, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en declarar infundadas las causas de improcedencia hechas valer por las autoridades demandadas. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer

respecto de los artículos 17, fracción IV, y 20 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Designación de la secretaría ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas del organismo público local mediante ternas propuestas y no por convocatoria pública”, consistente en reconocer la validez de los artículos 137, fracción XXV, y 140, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en sus temas 5, denominado “Regulación de debates públicos”, y 6, denominado “Regulación de los actos y gastos de campaña de candidaturas por el principio de representación proporcional”, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 137, fracción XXX, en sus porciones normativas “al menos un debate” y “sin ser esta solicitud vinculante” —al tenor de la interpretación conforme propuesta—, y 276, párrafo último, en sus porciones normativas “electas” y “siempre y cuando no realicen ningún tipo de gasto de campaña”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por razones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado “Ausencia de suplentes de representantes ante los consejos distritales y municipal”, consistente en reconocer la validez de los artículos 170, párrafo tercero, y 171, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la señora Ministra y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, denominado “Capacitación a funcionarios de mesas directivas de casilla, y regulación sobre el número y ubicación de las casillas”, consistente en reconocer la validez del artículo 179, fracción II, inciso c), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa, el señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado “Exigencia de la firma autógrafa de la presidencia del partido político en la solicitud de registro de candidaturas”, consistente en reconocer la validez del artículo 279, párrafo primero, en su porción normativa “la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Aguilar Morales votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 8, denominado “Límites a la libertad de expresión: prohibición de expresiones ofensivas y denigrantes en la propaganda electoral”, consistente en declarar la

invalidez de los artículos 51, fracción XVI, en su porción normativa “denigre o”, 103, fracciones III, en sus porciones normativas “ofensas” y “denigre”, y XII, en sus porciones normativas “degraden, denigren o”, 116, fracciones IX, en sus porciones normativas “ofensas” y “denigre”, y XVII, en sus porciones normativas “degraden, denigren o”, 396, fracción IV, en su porción normativa “denigren”, y 397, fracción XII, en su porción normativa “contenga expresiones denigrantes”, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en sus temas 2, denominado “Reducción de requisitos de elegibilidad de los consejales del organismo público local”, y 7, denominado “Capacitación a funcionarios de mesas directivas de casilla, y regulación sobre el número y ubicación de las casillas”, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 130, párrafo segundo, fracciones II, IV y V, 175, fracción XIV, en su porción normativa “y, en su caso, aprobarla o modificarla, así como resolver las objeciones que al respecto formulen los partidos políticos, coaliciones o candidaturas independientes”, 176, fracción IV, y 179, fracciones I, inciso a), en su porción normativa “y en su caso, realizar propuestas alternas al Consejo Distrital por conducto de la Presidencia”, y II, incisos a), en su porción normativa “capacitación electoral”, b), en su porción normativa “y capacitar”, y d), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 395, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de setenta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 273/2020, promovida por el Partido Morena, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del diez de diciembre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 273/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL DIEZ DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, en la parte que interesa a este voto, se calificó infundada la causa de improcedencia planteada por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, respecto a los artículos 20, primer párrafo; 51, fracción XVI; 103, fracciones III y XII; 116 fracciones IX y XVIII; 137, fracciones XXV y XXX y 140 fracción IV; 175, fracción XIV; 170, párrafo tercero; 171, tercer párrafo; 276, cuarto párrafo; 279, primer párrafo; 396, fracción IV; y 397 fracción XII, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, al considerar que la demanda fue presentada de manera extemporánea.

La causa de improcedencia se desestimó con base en que los cambios gramaticales para incluir lenguaje de género sí constituyen un cambio normativo en sentido material, pues la incorporación de lenguaje incluyente fue una aspiración impuesta por el Poder Constituyente al reformar la Constitución Federal el seis de junio de dos mil diecinueve y también por el Congreso de la Unión al reformar el trece de abril de dos mil veinte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, se resolvió que no se trata de un mero cambio de palabras, sino del reconocimiento de las diferencias que existen entre los géneros y la importancia del lenguaje incluyente en cada ámbito normativo.

Si bien compartí que la causa de improcedencia es infundada; a través de este voto señalo que ello fue por consideraciones distintas a las sostenidas por la mayoría del Pleno de este Tribunal Constitucional.

Los artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, a que me refiero en este voto son el 116, fracción XVIII, que indica *“Las demás que establezcan esta Ley y los ordenamientos electorales”*, que únicamente se recorrió de fracción, porque se ubicada en la diversa XVII; así como los artículos 137, *fracciones XXV y XXX, en el que se modificó “Secretario Ejecutivo, a los directores y titulares de las unidades técnicas” por “la persona Titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y titulares de las unidades técnicas” y “los candidatos a Gobernador, diputados y presidentes municipales” por “las candidaturas a Gobernadora o Gobernador, diputaciones y presidencias municipales”*, respectivamente; 140, fracción IV, en el que se cambió *“del Secretario Ejecutivo, de los directores de área y de los titulares de las unidades técnicas” por “la persona titular de la Secretaría Ejecutiva, las direcciones y de las personas titulares de las unidades técnicas”*; y 175, fracción XIV, donde se modificó *“candidatos independientes” por “candidaturas independientes”*; 276, último párrafo, que cambió *“candidatos a diputados electos” por “candidaturas a diputaciones electas”*.

En mi opinión, las porciones normativas que señalé, sí constituyen modificaciones materiales; sin embargo, considero que debía analizarse si estas modificaciones a los preceptos pudieran conllevar alguna violación por resultar indebida la reformulación gramatical o por no tener el alcance jurídico que se debía tener para lograr la paridad de género conforme lo que se buscaba con la reforma constitucional del seis de junio del año dos mil diecinueve. En el caso, las modificaciones legales estudiadas, al introducir el cambio en la denominación, modifican el contenido y alcance de las porciones normativas, puesto que ahora se hace referencia a *“Persona Titular”* y *“candidaturas”*, a efecto de incluir lenguaje de género.

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

ATENTAMENTE

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

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 firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia de diez de diciembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 273/2020, promovida por el Partido Morena. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 273/2020

En sesión celebrada el diez de diciembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente citado al rubro, analizó la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados y adicionados mediante el Decreto 042 publicado el ocho de septiembre de dos mil veinte en el periódico oficial de la entidad federativa.

Si bien yo estuve de acuerdo con la mayoría de las consideraciones de la sentencia, a continuación, respetuosamente me permito exponer las razones por las que voté a favor de reconocer la validez de los artículos 170, párrafo tercero y 171, párrafo tercero (*Tema 3. Ausencia de suplentes de representantes ante los consejos distritales y municipales*), así como los argumentos por los que no estuve de acuerdo con la mayoría en cuanto a reconocer la validez del artículo 279, párrafo primero (*Tema 4. Exigencia de la firma autógrafa de la presidenta o presidente del partido político en la solicitud de registro de candidaturas*).

1. Ausencia de suplentes de representantes ante los consejos distritales y municipales (Tema 3).

En la sentencia se **reconoció la validez** de los artículos 170, párrafo tercero y 171, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo¹ en los que se regula la integración de los consejos distritales y municipales del Instituto Electoral Local.

En este apartado, el Tribunal Pleno consideró que, contrario a lo manifestado por el partido político accionante, las normas impugnadas no son inconstitucionales por omitir contemplar la posibilidad para que los partidos políticos designen representantes suplentes —en forma adicional a sus representantes propietarios— en los consejos municipales y distritales del Instituto Electoral local, pues el legislador estatal cuenta con libertad de configuración para regular la forma de integración de los órganos de las autoridades administrativas electorales.

Al respecto, como lo manifesté en la sesión plenaria, estoy de acuerdo con la sentencia en cuanto a **reconocer la validez** de las normas impugnadas, **pero a partir de una interpretación sistemática y funcional** a fin de entender que en la integración de los órganos desconcentrados del Instituto Estatal Electoral —consejos municipales y distritales—, los partidos políticos pueden nombrar a una persona representante propietaria y su suplente, quienes tendrán voz, pero no voto.

Coincido con la sentencia en que son infundados los conceptos de invalidez hechos valer, pero parto de premisas distintas a las de la mayoría, consistentes en que, para mí, los partidos políticos tienen derecho a contar con representantes ante los consejos del Instituto Electoral local (tanto en el Consejo General como en

¹ "Artículo 170. (...)

Los Consejeros Distritales Electorales se integrarán paritariamente por una Presidencia y cuatro consejerías electorales con voz y voto; concurrirán además con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, una persona representante de la candidatura independiente registrada en esa demarcación, en su caso, las vocalías, la persona titular de la Secretaría de organización y de capacitación de la Junta Distrital Ejecutiva.

(...)"

"Artículo 171. (...)

Los Consejos Municipales se integrarán paritariamente por una Presidencia del Consejo y cuatro Consejeros Electorales, con voz y voto; concurrirán, además, con voz pero sin voto: una persona representante por cada uno de los partidos políticos con registro o acreditación, según el caso, ante el Consejo General, un representante del candidato independiente registrado en esa demarcación, en su caso las y los Vocales, persona titular de la Secretaría de Organización, y de capacitación de la Junta Municipal Ejecutiva. (...)"

los diversos consejos distritales y municipales) y, para hacer operativo ese derecho y mantener una congruencia con el sistema previsto a nivel local, es necesario realizar una interpretación armónica del ordenamiento a fin de entender que los partidos pueden nombrar representantes propietarios y suplentes ante todos los consejos distritales y municipales —y no únicamente ante el Consejo General respecto del cual sí hay permisión expresa de nombrar suplentes en el artículo 132 de la Ley Electoral local²—.

Así, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas³, estuve de acuerdo en afirmar que conforme al artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1, de la Constitución General, “*se advierte con claridad el derecho que asiste a los partidos políticos de nombrar representantes ante los órganos de las autoridades administrativas electorales, el cual no puede verse restringido ante supuestos no contemplados en la propia Constitución Federal*”.

Considero que las entidades federativas se encuentran obligadas a reiterar las bases de la Constitución y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en la integración de los consejos generales de los institutos electorales locales, pero cuentan con libertad de configuración legislativa para regular los requisitos y estructura de sus órganos directivos y desconcentrados como los consejos distritales y municipales.

En este sentido, el legislador local tiene amplias facultades para diseñar la integración de los órganos desconcentrados del organismo público local electoral. Sin embargo, a partir de una interpretación sistemática y funcional del ordenamiento local considero que **los partidos políticos pueden designar propietarios y suplentes para los consejos distritales y municipales**.

Esto porque de acuerdo con el artículo 23 de la Ley General de Partidos Políticos⁴ —de aplicación en todo el País, tanto para partidos políticos nacionales como locales—, los institutos políticos tienen derecho a participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, así como a participar en las elecciones y a nombrar representantes ante los órganos de los organismos públicos locales, en los términos de la Constitución, las constituciones locales y demás legislación aplicable.

De esta forma, si bien la legislación local no dispone expresamente que los representantes de los partidos y candidaturas independientes pueden nombrar representantes suplentes, lo cierto es que para dar funcionalidad al sistema local, **es necesario interpretar que sí pueden nombrar suplentes**.

² “**Artículo 132.** Cada partido político con registro, contará ante el Consejo General del Instituto Estatal con una persona representante propietaria y hasta dos suplentes”.

³ Acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, resuelta por el Pleno el 2 de octubre de 2014, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto a declarar la invalidez del artículo 38, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, que establecía la pérdida del derecho de los partidos políticos a contar con representantes ante los órganos electorales en donde no hubieran postulado candidaturas. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁴ “**Artículo 23.**

1. Son derechos de los partidos políticos:

a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
b) Participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la Base I del artículo 41 de la Constitución, así como en esta Ley, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones en la materia;

c) Gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes;

(...)

j) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales, en los términos de la Constitución, las constituciones locales y demás legislación aplicable;

(...).”

Lo anterior, porque el diseño de las sesiones de los consejos distritales y municipales —conforme al artículo 174 de la Ley Electoral local⁵—**exige un quorum mínimo para sesionar** una vez al mes, en el que es **necesario contar con la mayoría de los consejeros y la mayoría de los representantes** de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes. Y en caso de no tenerse ese *quorum*, la sesión se llevará a cabo dentro de las 24 horas siguientes con los consejeros o representantes que asistan.

Por tanto, dado que en el modelo previsto en Quintana Roo, los representantes de los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes e independientes juegan un papel preponderante en la vigilancia de los procesos electivos y en el funcionamiento de los órganos desconcentrados —no pudiendo sesionar en una primera convocatoria sin la presencia de la mayoría de los representantes—, **considero necesario interpretar en forma sistemática y funcional, que los partidos políticos, candidaturas independientes, candidaturas comunes y coaliciones, tienen derecho a nombrar representantes propietarios y suplentes ante los consejos distritales y municipales.**

Por tanto, comparto el reconocimiento de validez de las normas impugnadas, pero por razones distintas a las de la sentencia.

2. Exigencia de la firma autógrafa de la presidenta o presidente del partido político en la solicitud de registro de candidaturas (Tema 4).

En la sentencia se determinó **reconocer la validez** del artículo 279, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo⁶, al estimar que esta norma es constitucional y razonable al exigir que la solicitud de registro de candidaturas a cargos de elección popular deba ser firmada de manera autógrafa por la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente en el instituto político o coalición.

Como lo manifesté en la sesión de Pleno —y reiterando la postura que adopté en la acción de inconstitucionalidad 132/2020, en la que se discutió un caso similar⁷—, **no estoy de acuerdo** con la posición mayoritaria, pues considero que el artículo 279, párrafo primero, en su porción normativa “*la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior de dicho instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político*” vulnera los principios de autodeterminación y autogobierno de los partidos políticos.

Desde mi perspectiva, esta porción normativa implica una intromisión indebida en la vida interna de los partidos políticos, pues lo que hace el legislador local es señalar cuál de los órganos intrapartidistas es el que debe comparecer ante el Instituto Electoral local para postular candidaturas (a través de la solicitud firmada a cargo de la persona titular de la presidencia del partido).

En este sentido, considero que la decisión de encargar a un determinado órgano intrapartidista la función de aprobar candidaturas forma parte de la vida interna de los partidos, de manera que los institutos políticos puedan decidir centralizar ese tipo de determinaciones en un órgano estatal o, bien, hacerlo a través de sus

⁵ “**Artículo 174.** Los consejos distritales y municipales electorales se instalarán dentro de los treinta días siguientes de la fecha de inicio del proceso electoral. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, sesionarán por lo menos una vez al mes. Para poder iniciar a sesionar válidamente deberán estar presentes la mayoría de los Consejeros de los Consejos Distritales y Municipales, con derecho a voz y voto, entre los que deberá estar el Consejero Presidente y la mayoría de los representantes de los partidos políticos, los de la coalición, candidaturas comunes o candidatos independientes, en su caso.

Cuando no se reúna el quórum establecido en el párrafo anterior, la sesión se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes con los Consejeros y representantes de los partidos políticos, de coalición, candidaturas comunes o candidatos independientes que asistan, debiendo estar presente el Consejero Presidente.

En caso de que no asistiere el Consejero Presidente, dentro de las veinticuatro horas siguientes se realizará la sesión con los Consejeros y representantes de los partidos políticos, de coalición, candidaturas comunes o candidatos independientes que asistan, debiendo otro Consejero del Consejo General sustituir para esa única sesión al Consejero Presidente”.

⁶ “**Artículo 279.** La solicitud de registro de candidaturas deberá ser firmada de manera autógrafa por la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político, tal solicitud deberá contener los siguientes datos de las personas candidatas: (...)”

⁷ Acción de inconstitucionalidad 132/2020, resuelta el 21 de septiembre de 2020, por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán, a favor de reconocer la validez de distintas normas que prevén la obligación de los partidos de contar con la anuencia de sus dirigencias locales y nacionales para la formación de coaliciones o de candidaturas comunes. Las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa, así como los Ministros Laynez Potisek, Aguilar Morales y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra del criterio mayoritario.

órganos a nivel municipal; asimismo, el legislador local soslayó que los partidos, en uso de su libertad de autoorganización, pueden decidir cuál es el sistema de toma de decisiones y de representación que más les convenga, pudiendo ser a través de presidencias, asambleas o cuerpos colegiados.

Por tanto, en la sesión plenaria voté por declarar la invalidez de la porción normativa señalada, de manera que, al expulsar esta porción, la norma puede leerse en el sentido de que **los partidos políticos tienen derecho a solicitar el registro a través de sus órganos intrapartidistas, conforme a sus estatutos y demás normas fundacionales.**

Por las razones anteriores es que estuve de acuerdo en reconocer la validez de los artículos 170, párrafo tercero y 171, párrafo tercero, de la Ley Electoral local (*Tema 3*), y en contra de la posición mayoritaria y por la invalidez del artículo 279, párrafo primero, en su porción normativa "*la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior de dicho instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político*" (*Tema 4*).

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente, con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de diez de diciembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 273/2020, promovida por el Partido Morena. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.