

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
65/2014, Y SU ACUMULADA, 81/2014
PROMOVENTES: MOVIMIENTO
CIUDADANO Y PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL**

MINISTRO PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIO: RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN

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

VISTOS, para resolver, los autos correspondientes a la acción de inconstitucionalidad 65/2014, y su acumulada, 81/2014, promovidas por Movimiento Ciudadano y el Partido Acción Nacional, respectivamente, para combatir el Decreto de treinta de junio de dos mil catorce, mediante el cual se expide la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, y

R E S U L T A N D O

(1) I. Presentación, trámite y turno. Por escritos recibidos el veintinueve¹ y treinta² de julio de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dante Alfonso Delgado Rannauro,

¹ Fojas dos a veinticuatro.

² Fojas trescientos cincuenta y cuatro a cuatrocientos trece.

Jaime Álvarez Cisneros, Jesús Armando López Velarde Campa, Alejandro Chanona Burguete, Ricardo Mejía Berdeja, José Juan Espinosa Torres, Juan Ignacio Samperio Montaña, Nelly del Carmen Vargas Pérez y María Elena Orantes López, en su calidad de Coordinador, integrantes y Secretaria de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del partido político Movimiento Ciudadano, y Gustavo Enrique Madero Muñoz, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovieron acción de inconstitucionalidad contra el Decreto de treinta de junio de dos mil catorce, por el que se expide la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Estado de Guerrero.

(2) En los cursos correspondientes señalaron que se vulneran, entre otros, los artículos 1, 9, 14, 16, primer párrafo; 17, 35, fracciones I, II y III; 36, fracciones IV y V; 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, Bases I, II, III, IV y V; 105, fracción II, párrafo cuarto; 115, párrafo primero; 116, párrafo segundo y fracción IV, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con los numerales 14, punto 1; 16 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 23, 24 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 1 a 7 de la Carta Democrática Americana.

(3) Atento a lo anterior, mediante proveídos de treinta³ y, treinta y uno⁴ de julio de dos mil catorce, el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Comisión de

³ Fojas trescientos cincuenta y uno, y trescientos cincuenta y dos.

⁴ Fojas setecientos noventa y uno a setecientos noventa y tres, y ochocientos dos a ochocientos cuatro.

Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo que interesa, ordenó:

(4) - Formar los expedientes números 65/2014 y 81/2014, y acumularlos, en virtud de que en ellos se combatía el mismo Decreto;

(5) - Una vez que iniciara el segundo periodo de sesiones de este Alto Tribunal, remitir los autos a la Presidencia para que determinara lo relativo al turno;

(6) - Tener por presentados a los promoventes con la calidad con que se ostentaron y admitir a trámite los medios de control constitucional;

(7) - Dar vista a los Poderes demandados para que rindieran sus respectivos informes y requerir al Congreso del Estado para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado;

(8) - Dar vista al Procurador General de la República para que, en su oportunidad, formulara el pedimento correspondiente;

(9) - Solicitar al Consejero Presidente del Instituto Electoral de Guerrero que informara la fecha de inicio del próximo proceso electoral en la entidad, y al Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que enviara copias certificadas de los estatutos de los partidos accionantes, así como la certificación de su registro, y

(10) - Pedir la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

(11) Conforme a lo referido con anterioridad, en acuerdo de cuatro de agosto de dos mil catorce⁵, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó remitir los autos a quien por turno le correspondieran, siendo el Ministro Luis María Aguilar Morales, conforme a la constancia⁶ que, al efecto, emitió el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(12) II. Conceptos de invalidez. Dentro de los recursos de demanda los institutos políticos accionantes desarrollan diversos conceptos de invalidez en los que expresan, sustancialmente, lo siguiente⁷:

a. Movimiento Ciudadano

Tema 1. Deducción de los votos de candidatos ciudadanos para asignación de diputaciones de representación proporcional

(13) El artículo 15 es contrario al artículo 35, fracciones I y II, en relación con el artículo 1, párrafos segundo y tercero, ambos

⁵ Foja ochocientos doce.

⁶ Foja ochocientos trece.

⁷ Con el objeto de evitar repeticiones excesivas y tomando en cuenta que todos los artículos que se impugnan en las acciones de inconstitucionalidad están contenidos en la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, cuando únicamente se citen preceptos debe entenderse que todos corresponden a dicho ordenamiento.

de la Ley Fundamental, pues le resta valor a los votos de los candidatos independientes, en tanto desconoce algunos de los efectos que debe producir, al prever que no deben tomarse en cuenta para la votación estatal efectiva, por lo que no se les concede el mismo valor que los obtenidos por los candidatos de partidos o coaliciones, pues se les considera como votos nulos para efectos de la asignación de representación proporcional y financiamiento público, aun cuando no hay limitante sobre el particular, como sucede en el caso de los partidos que no alcancen el porcentaje requerido en ley.

(14) Lo anterior, a juicio del partido actor, desvirtúa la finalidad de las candidaturas independientes, y provoca que la legislación impugnada esté incompleta en lo relativo a la regulación del voto en relación con sus múltiples efectos, por lo que deben establecerse mecanismos para que tenga todos los efectos constitucionales que le corresponden.

Tema 2. Diputado migrante o binacional

(15) Los artículos **13, 17, 18 y Octavo Transitorio** de la normativa impugnada vulnera los artículos 40, 52, 53, 115 y 116, fracción IV, inciso b), así como los principios de certeza y objetividad en materia electoral, pues la figura de diputado migrante o binacional no constituye una auténtica representación política y popular, al no tener definida una unidad territorial determinada ni con una población definida, conforme a lo exigido por el marco constitucional, máxime que la calidad indicada implica que está fuera del territorio nacional, o que esta condición

es inestable o volátil, con lo que resulta inverosímil la representación aludida que, por tanto, se traduce en una mera ficción que no justifica constitucional y jurídicamente su existencia, máxime cuando existen autoridades diplomáticas o consulares encargadas de la defensa de los connacionales en el extranjero.

Tema 3. Porcentaje excesivo para que los ciudadanos puedan registrarse como candidatos independientes

(16) El artículo 39 viola el principio de equidad que debe imperar en la materia, pues exige que los candidatos independientes a contender para los cargos de Gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos deben contar con un respaldo de tres por ciento del listado nominal, mientras que a los partidos políticos se les otorgan mayores facilidades para ejercer y conservar sus derechos políticos pues, por ejemplo, para constituirse como tales se les exige un porcentaje mucho menor, mientras que para la asignación de diputados y regidores de representación proporcional, obtención de financiamiento público, y conservación de su registro o acreditación se les pide uno igual.

Tema 4. Exigencia de que los ciudadanos que pretendan ser candidatos independientes no tengan ningún vínculo con los partidos políticos

(17) El artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, violenta lo establecido en el artículo 35, fracciones II y III, en relación con el artículo 1, párrafos segundo y tercero, ambos de la

Ley Fundamental, pues obliga a quienes aspiren a ser candidatos ciudadanos a declarar, bajo protesta de decir verdad, que no tienen vínculo con los partidos políticos, lo que restringe sus derechos a ser votados y asociación política, pues la afiliación a un partido político es libre y, por tanto, no podría ser una limitante para participar con el carácter aludido en una contienda electoral, pues lo contrario implica una restricción excesiva que, por ende, no es razonable, idónea, necesaria ni proporcional.

Tema 5. Prohibición de que los partidos postulen candidaturas comunes en el primer proceso electoral en el que participen

(18) El artículo 151, **último párrafo**, es contrario a los artículos 41, base II, y 116, fracción IV, inciso g), en relación con el artículo 1, párrafos segundo y tercero, porque se equipara o asemeja la figura de candidatura común al modelo de las coaliciones, aunque en la primera es permite conocer la voluntad de los electores, pues cada partido participa con su propio emblema para distinguirse de los demás, lo que arroja certeza absoluta respecto de la manifestación de la voluntad de los electores y, en esta lógica, no existe justificación alguna para limitar las alianzas realizadas en estos términos, al no existir la posibilidad de que haya transferencia de votos.

(19) La candidatura común maximiza el derecho de los candidatos a ser votados, pues implica una mayor plataforma que facilita su acceso al poder mediante un triunfo electoral, y la

prohibición contenida en el artículo impugnado resulta contraria al principio de equidad, pues el partido que la postula ya obtuvo su registro y está sujeto al mismo régimen de fiscalización, por lo que merece el mismo trato que los demás institutos políticos contendientes, máxime si se toma en consideración que la Ley Fundamental no establece restricción alguna al respecto.

(20) La candidatura común no se forma, en tanto que no se reúnen las partes para formar un todo, ya que los partidos conservan su individualidad y sólo comparten al ciudadano postulado y, en esta lógica, su prohibición arbitraria no guarda congruencia con la finalidad de los institutos políticos, pues deja a los de nuevo registro en desventaja frente a los demás, sin que exista una justificación razonable para ello, y conlleva una decisión que debería corresponder al ámbito partidista.

b. Partido Acción Nacional

Tema: Transferencia de votos entre partidos coaligados

(21) Los artículos **22, 156 y 165** son contrarios a los principios universales del sufragio y resultan violatorios de la prohibición de transferir o distribuir votos; el espíritu de la reforma político-electoral federal, conforme a lo establecido en la legislación que rige la materia, concretamente, en los artículos 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 12, numeral 2, y 311, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y lo dispuesto en los

artículos 35, 36 y 41 de la Carta Magna, además del 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

(22) Esto, porque la transferencia o distribución de votos entre partidos coaligados resulta inconstitucional pues, en el caso de las coaliciones, los ciudadanos no manifiestan su preferencia por un partido en lo individual sino por un proyecto político común y, en esta lógica, los mecanismos de transferencia vulneran la voluntad expresa del elector, y atentan contra las características del sufragio que debe ser libre, secreto, directo e intransferible, por lo que el voto debería contar sólo para la opción que el elector marcó expresamente en la boleta.

(23) A lo anterior debe agregarse que la reforma política de dos mil catorce implicó cambios relevantes en la regulación de las coaliciones, reflejados en la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; en la emisión del sufragio ciudadano debe tenerse presente lo establecido en la Ley Fundamental y los tratados internacionales de los que México es parte, conforme a los cuales, es inaceptable la figura de partición de votos establecida en la porción denunciada de los preceptos combatidos, pues resulta violatoria de la voluntad del elector; la transferencia de sufragios ha sido declarada inconstitucional en diversos precedentes de la Corte, y permite una opción distinta de decisión cuando el votante no

manifestó claramente su voluntad para efectos de contar los votos para la asignación de representación proporcional.

(24) Así, aun cuando la normativa impugnada prevea la existencia de los convenios de coalición, las disposiciones combatidas son violatorias de los principios rectores del voto, pues comparten las mismas notas violatorias del convenio de transferencia de votos.

(25) Por otra parte, los artículos controvertidos contemplan una distribución de votos que es contraria a los principios generales de la democracia, pues a través de ellos se pretende realizar un fraude a la ley que desemboque en una falsa representatividad, pues al fraccionar el sufragio de los partidos coaligados se genera una ficción y, consecuentemente, una conformación artificial del Congreso, pues la transferencia de votos combatida de pie a una sobre y sub representación.

(26) En relación con lo anterior, las disposiciones controvertidas son contrarias también al espíritu de la reforma constitucional, cuya idea fue imponer mayores candados para lograr una auténtica representación del órgano legislativo, esto es, lo contrario a lo que éstas provocan, además de que fomentan que los partidos pequeños no puedan posicionar con claridad sus postulados ideológicos pues, ante la posibilidad de que puedan perder su registro a causa del elevado porcentaje de votación requerido al efecto, buscarán asegurar su permanencia a través de la coalición partidista con lo que, además, recibirán

prerrogativas que no les corresponden, conforme a la claridad y congruencia de la voluntad ciudadana.

(27) En adición a lo anterior, debe destacarse que la única certeza que produce el diseño normativo establecido en los artículos que se impugnan, es el apoyo al candidato postulado, pero no cuál es su intención para que su voto sea tomado en cuenta para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas y, menos aún, para que su voto se distribuya de manera igualitaria entre los partidos y, aun cuando así fuera, no existe mecanismo alguno para que se repartan libremente los porcentajes a adjudicar entre los partidos políticos.

(28) Sobre el particular, se menciona que lo ordinario es que el ciudadano vote por el partido de su preferencia y, en esta lógica, aun cuando contienda en coalición, lo lógico sería que siga teniendo un mayor grado de aceptación en favor de un solo partido político, y el Congreso de Guerrero debió haber legislado al respecto, con la finalidad de que la asignación de representación reflejara de manera más fidedigna el tejido social.

(29) Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que hay ciudadanos que sólo se ven atraídos por candidatos, sin estar identificados con algún partido político en particular y que, por tanto, no pretenden darle su voto a los institutos coaligados para efectos de la representación proporcional, situación que será posible salvaguardar en caso de que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

(30) Por otra parte, resulta contradictorio presumir por ministerio de ley que la intención de un ciudadano que emite su voto en la forma establecida en los artículos combatidos es distribuirlo de manera igualitaria entre los partidos políticos coaligados, no sólo por carecer de vinculación con los principios ideológicos, sino porque resulta más congruente considerar nulo dicho sufragio para efectos de la representación proporcional.

(31) Finalmente, los preceptos que se tildan de inconstitucionales representan un abuso del derecho, pues la partición o distribución de votos avala una forma artificiosa de participar en la postulación de candidatos de fuerzas electorales que no actualizan el enriquecimiento de la vida democrática, sino una sobre representación en cuanto a la conformación del Congreso estatal.

(32) Conforme a los razonamientos anteriores, debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 22, 156 y 165, en la porción denunciada, de la legislación impugnada, para que prevalezca la regla establecida en el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos.

(33) III. Informe del Poder Ejecutivo. El Titular del Poder Ejecutivo de Guerrero rindió su informe en las presentes acciones de inconstitucionalidad, a través de sendos escritos de doce de agosto de dos mil catorce⁸, recibidos en este Alto Tribunal el

⁸ Páginas mil setenta y uno a mil ochenta y tres, y mil ciento veintiséis a mil ciento treinta y siete.

veintiuno siguiente, los cuales fueron suscritos por quien se ostentó como apoderado legal del Gobernador del Estado.

(34) Atento a lo anterior, mediante acuerdo de veinticinco de agosto de dos mil catorce⁹, el Ministro Instructor determinó tener por no presentados los informes mencionados, esencialmente, al no haber sido aportados por quien tuviera facultades para representar al funcionario aludido, sino por alguien a quien se le otorgó poder general para pleitos y cobranzas y actos de administración, aunque la representación por mandato no está permitida en este tipo de procedimientos constitucionales.

(35) IV. Informe del Poder Legislativo. Mediante escrito de doce de agosto de dos mil catorce¹⁰, la Presidenta de la Mesa Directiva y de la Comisión Permanente de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero rindió informe en el que manifestó, medularmente, que¹¹:

(36) – Es infundado lo argumentado contra el artículo 15, toda vez que sólo los partidos y coaliciones tienen derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, y por esta razón se excluye el voto de los candidatos ciudadanos, que no es verdad que sea considerado como voto nulo, pero ninguna utilidad tiene para efectos de la distribución respectiva;

⁹ Fojas mil ciento ochenta a mil ciento ochenta y dos.

¹⁰ Fojas novecientos treinta y cinco a novecientos noventa y cuatro.

¹¹ Con el objeto de evitar repeticiones excesivas y tomando en cuenta que todos los artículos que se impugnan en las acciones de inconstitucionalidad están contenidos en la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, cuando únicamente se citen preceptos debe entenderse que todos corresponden a dicho ordenamiento.

(37) - Se debe de sobreseer el estudio de la constitucionalidad de los artículos 13, 17, 18 y Octavo Transitorio, ya que derivan de un acto consentido, pues la figura de diputado migrante ya había sido incorporada en la Constitución Política local desde las reformas publicadas en el Periódico Oficial de Guerrero de veintinueve de abril de dos mil catorce, lo que hace que a la fecha haya transcurrido con exceso el plazo de treinta días para impugnarla;

(38) - El artículo 39 fue emitido conforme a la libre configuración legislativa con que cuenta el Congreso de Guerrero, y resulta proporcional y razonable, pues acredita que quien aspira a contender por un cargo público como candidato independiente cuenta con un respaldo significativo de la población y, por tanto, podrá participar en condiciones de equidad frente a quienes se postulen a través de un partido político;

(39) - El artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, se emitió conforme a la libertad de configuración del Congreso local, y busca garantizar condiciones de equidad, al impedir que quien tenga un cargo de dirección partidista se aproveche de la estructura del instituto político y contienda como candidato independiente a costa de los beneficios y privilegios que obtuvo como dirigente;

(40) - El artículo 151, último párrafo, es válido porque las entidades federativas tienen libertad para establecer las formas específicas de intervención de los partidos políticos nacionales en los procesos electorales, y tiene estrecha relación con el principio

de equidad, porque los partidos políticos que participan por primera ocasión en un proceso electoral no han acreditado que cuentan con la representación suficiente para ser sujetos de los mismos derechos que aquellos que ya lo hicieron, además de que sólo se limita la operatividad de las candidaturas comunes a un criterio temporal, y

(41) - Los artículos 22, 156 y 165, fueron emitidos con base en la libre configuración de las legislaturas locales, además de que no permiten la distribución o transferencia de votos mediante convenios de coalición y, en cambio, protegen la validez del voto, distribuyéndolo igualitariamente entre los partidos coaligados.

(42) V. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al rendir la opinión¹² que se le solicitó en relación con las acciones de inconstitucionalidad promovidas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación manifestó, esencialmente, lo siguiente¹³:

(43) – Los artículos 22, 156 y 165 son inconstitucionales porque la Constitución prevé que el Congreso de la Unión debe regular, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones dentro de la Ley General de Partidos Políticos, y lo hace en el artículo 87, numeral 13, de la normativa invocada, en un sentido contrario al establecido en los preceptos combatidos que, por tanto, exceden lo dispuesto en la Ley Fundamental, con

¹² Fojas mil cuarenta y siete a mil setenta.

¹³ Con el objeto de evitar repeticiones excesivas y tomando en cuenta que todos los artículos que se impugnan en las acciones de inconstitucionalidad están contenidos en la Ley número 483 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, cuando únicamente se citen preceptos debe entenderse que todos corresponden a dicho ordenamiento.

independencia de lo previsto en el artículo 311 de la diversa Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que no varía la opinión antes señalada;

(44) - El artículo 15 es constitucional, toda vez que los candidatos independientes no tienen derecho a participar en las elecciones de diputados de representación proporcional, por lo que no existe razón o justificación legal alguna para que la votación que obtengan sea incluida en la que servirá de base para la asignación de escaños por el principio referido;

(45) – Los artículos 13, 17, 18 y Octavo Transitorio son válidos, pues para la asignación de diputados de representación territorial en la entidad tiene como base una sola circunscripción que comprende todo el territorio del Estado, además de que otorgar el diputado migrante a quien obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional no implica una cuestión fuera del procedimiento, o que vulnere el derecho de los demás partidos a contar con legisladores por dicho principio y, finalmente, no rompe con ninguna base constitucional, pues se entiende como parte de la libertad de configuración legislativa con que cuentan los Estados;

(46) - El artículo 39 es conforme a la Constitución, pues la determinación del porcentaje de apoyo necesario para obtener el registro como candidato independiente puede ser fijado libremente por cada entidad;

(47) - El artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, es inconstitucional, toda vez que es una restricción injustificada al derecho fundamental a ser votado que no se justifica con algún fin legítimo, además de que implica un trato discriminatorio a los candidatos independientes frente a los postulados por los partidos políticos, y

(48) - El artículo 151, último párrafo, es constitucional, pues la restricción que se impone a los partidos políticos de nueva creación resulta acorde con lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, y no es una medida que restrinja de manera irracional el derecho de los partidos políticos, pues su finalidad es que quede acreditado que dichos institutos políticos demuestren que cuentan con la representatividad y el apoyo de la ciudadanía, y sólo se limita la forma en que participarán en la contienda, pero no cómo los ciudadanos ejercen sus derechos político-electorales.

(49) VI. Ausencia de pedimento. El Procurador General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

(50) VII. Cierre de instrucción. Tramitado el procedimiento respectivo, mediante acuerdo de primero de septiembre de dos mil catorce¹⁴, el Ministro Instructor determinó cerrar la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O

¹⁴ Foja mil doscientos treinta y cuatro.

(51) PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce jurisdicción, y el Tribunal Pleno es legalmente competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f)¹⁵, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I¹⁶, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

(52) Lo anterior, pues los partidos políticos nacionales accionantes plantean la posible contradicción entre lo establecido en la Constitución Federal, y diversos preceptos de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, que fue expedida mediante Decreto de treinta de junio de dos mil catorce.

(53) SEGUNDO. Oportunidad. Las demandas que dieron origen a la presente acción de inconstitucionalidad fueron promovidas dentro del plazo legal previsto al efecto, como se evidencia con las consideraciones que se desarrollan a continuación.

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:

...

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

...

¹⁶ **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;

...

(54) El artículo 60¹⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en esencia, que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente a aquel en que se haya publicado la ley o tratado impugnados en el medio oficial correspondiente, y precisa que, en materia electoral, para el cómputo respectivo, deberá tenerse en cuenta que todos los días y horas son hábiles.

(55) En el caso, los accionantes combaten el Decreto de treinta de junio de dos mil catorce, por el que se expidió la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad de la misma fecha y, en esta lógica, el término para promover el presente medio de control de constitucionalidad transcurrió del martes uno al miércoles treinta de julio de dos mil catorce.

(56) Ahora bien, como se señaló previamente en esta ejecutoria, las demandas que dieron origen a este medio impugnativo fueron recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintinueve y treinta de julio de dos mil catorce, esto es, dentro del término legal conferido

¹⁷ **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.

al efecto y, por tanto, es inconcuso que satisfacen el requisito de procedencia que se analiza en este apartado.

(57) TERCERO. Legitimación. Las acciones de inconstitucionalidad que ahora se analizan fueron promovidas por sujetos legitimados para interponerlas, como se evidencia con las consideraciones y razonamientos que se desarrollan a continuación.

(58) En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso f)¹⁸, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, sustancialmente, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales.

(59) En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62, último párrafo¹⁹, de la ley reglamentaria del precepto constitucional aludido establece que se considerarán parte

¹⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

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

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

...

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

¹⁹ **Artículo 62...**

En los términos previstos por el inciso f), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de 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.

demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales, cuando así corresponda.

(60) De los preceptos aludidos es posible desprender que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral podrán promover acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias nacionales, para lo cual debe observarse que:

(61) I. El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;

(62) II. El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso);

(63) III. Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y

(64) IV. Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

(65) Precisado lo anterior, se destaca que las personas que promovieron en nombre de los partidos ahora accionantes reúnen los requisitos necesarios para representarlos, atento a lo siguiente:

Movimiento Ciudadano

(66) La diversa acción de inconstitucionalidad 65/2014 fue promovida por Dante Alfonso Delgado Rannauro, María Elena Orantes López, Jaime Álvarez Cisneros, Alejandro Chanona Burguete, José Juan Espinosa Torres, Jesús Armando López Velarde Campa, Ricardo Mejía Berdeja, Juan Ignacio Samperio Montaña y Nelly del Carmen Vargas Pérez, en su carácter de Coordinador, Secretaria de Acuerdos y miembros de la Comisión Operativa Nacional del partido político Movimiento Ciudadano, respectivamente.

(67) Aunado a lo anterior, en autos se cuenta con la certificación de que el partido accionante tiene registro nacional²⁰, y que quienes suscriben la demanda, efectivamente, integran la referida comisión operativa²¹ que, conforme al artículo 19, numeral 2, inciso p)²², de sus estatutos ostenta la representación política y legal de dicho instituto político.

(68) Adicionalmente, el partido actor combate la referida Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero que es la norma que formal y materialmente regula la materia comicial en la entidad.

²⁰ Foja ochocientos noventa y tres.

²¹ Foja ochocientos noventa y cuatro.

²² **Artículo 19**

De la Comisión Operativa Nacional

...

2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:

...

p) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

...

(69) En este orden de ideas, es dable concluir que se colma el requisito de legitimación que se analiza.

Partido Acción Nacional

(70) El Partido Acción Nacional es un instituto político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto²³, y de las constancias que obran en autos²⁴ se advierte que **Gustavo Enrique Madero Muñoz**, quien suscribe el escrito inicial en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del mencionado instituto político, ocupa dicho cargo.

(71) Además, los artículos 43, inciso a)²⁵ y 47²⁶ de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional señalan que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente, a lo que debe agregarse que el promovente combate una norma electoral.

²³ Foja novecientos veintisiete.

²⁴ Foja mil cuarenta y cinco.

²⁵ **Artículo 43**

1. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

a) Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente;

...

²⁶ **Artículo 47**

1. La o el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 43 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General;

...

(72) En consecuencia, la demanda de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional también fue hecha valer por parte legitimada para ello.

(73) CUARTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento. Al rendir su informe, el Poder Legislativo de Guerrero manifestó que debe sobreseerse en el presente medio de control constitucional por cuanto hace a los artículos 13, 17, 18 y Octavo Transitorio de la legislación impugnada, esencialmente, porque en su concepto derivan de un acto consentido.

(74) Esto, porque la figura de diputado migrante fue incorporada en el artículo 45 de la Constitución del Estado desde el veintinueve de abril de dos mil catorce, y a la fecha ha transcurrido en exceso el plazo para impugnar dicho precepto, por lo que estima que, en la especie, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VII²⁷ del artículo 19, en relación con el 21²⁸, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia.

²⁷ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

...

²⁸ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

(75) Debe declararse infundado el argumento de improcedencia recién referido, atento a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

(76) En concepto del poder mencionado con antelación, la improcedencia del presente medio de control constitucional deriva de que el accionante dejó de combatir el artículo 45 de la Constitución estatal, en el que se estableció por primera vez la figura que ahora tilda de inconstitucionalidad, por lo que la consintió, y no puede impugnarla ahora porque, en este caso, su acción resulta extemporánea.

(77) Como se advierte de lo establecido en el párrafo precedente, el argumento de improcedencia que se analiza parte de la premisa falsa de que al no haber impugnado lo establecido en la Constitución estatal, el accionante consintió los preceptos que ahora impugna.

(78) No obstante, sobre el particular, no debe perderse de vista que la falta de impugnación de una norma dentro del plazo legal conferido al efecto, sólo provoca que ésta no pueda ser controvertida en un momento posterior, pero este efecto no puede trasladarse a una legislación distinta, pues ello implicaría que, so pretexto de esa inacción, se estaría dejando de verificar la regularidad constitucional de una normativa que, atento al principio de Supremacía Constitucional, debe ser congruente con la Ley Fundamental que debe ser su fundamento.

(79) En efecto, en oposición a lo señalado por el Legislador de Guerrero, el dejar de controvertir una legislación específica no puede tener como consecuencia o derivación que se impida realizar el control de constitucionalidad de una distinta, aun cuando en ella se establezcan figuras vinculadas o incluso reglamentadas por la primera, pues ello conlleva la aceptación de que existen algunas legislaciones que podrían quedar al margen del control constitucional y, de esta forma, no habría certeza de que éstas se ajustan a lo previsto en el ordenamiento cúspide del sistema normativo nacional.

(80) Por tanto, el hecho de que, eventualmente, no se haya impugnado el artículo 45 de la Constitución de Guerrero, tal como afirma el accionante, lo único que implicaría es que, en este momento, no puede ser analizada la regularidad constitucional de dicho precepto, pero ello no impide que pueda analizarse la constitucionalidad de los artículos 13, 17, 18, y Octavo Transitorio de una norma distinta, a saber, la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, por ser un acto distinto a aquel al que se alude en el argumento de improcedencia, respecto del cual, como se señaló con anterioridad en esta ejecutoria, se interpuso oportunamente la presente acción de inconstitucionalidad.

(81) Así es, como ha quedado asentado con antelación en este fallo, la ley estatal ahora controvertida fue publicada mediante Decreto de treinta de junio de dos mil catorce, constituye un ordenamiento jurídico totalmente distinto a la

Constitución de la entidad y, en consecuencia, es susceptible de ser impugnada, a efecto de verificar que se ajuste a lo establecido en la Constitución General de la República, siempre que se haga dentro de los plazos legales previstos al efecto, tal como acontece en el presente caso.

(82) En virtud de lo anterior, como se adelantó, procede declarar infundado el argumento de improcedencia analizado, y toda vez que, de oficio, no se advierte que se actualice algún otro, lo conducente es analizar los conceptos de invalidez que se hacen valer contra la legislación combatida, cuyo estudio, se adelanta, se realizará en el orden en que fueron planteados dentro de los respectivos escritos de demanda.

Conceptos de invalidez que hace valer el partido Movimiento Ciudadano

(83) QUINTO. Deducción de los votos de candidatos ciudadanos para asignación de diputaciones de representación proporcional. El partido actor sostiene que el artículo 15 es contrario al artículo 35, fracciones I y II, en relación con el artículo 1, párrafos segundo y tercero, ambos de la Ley Fundamental, pues le resta valor a los votos de los candidatos independientes, en tanto desconoce algunos de los efectos que debe producir, al prever que no deben tomarse en cuenta para la votación estatal efectiva, por lo que no se les concede el mismo valor que los obtenidos por los candidatos de partidos o coaliciones, pues se les considera como votos nulos para efectos de la asignación de representación proporcional y financiamiento

público, aun cuando no hay limitante sobre el particular, como sucede en el caso de los partidos que no alcancen el porcentaje requerido en ley.

(84) Lo anterior, a juicio del partido actor, desvirtúa la finalidad de las candidaturas independientes, y provoca que la legislación impugnada esté incompleta en lo relativo a la regulación del voto en relación con sus múltiples efectos, por lo que deben establecerse mecanismos para que tenga todos los efectos constitucionales que le corresponden.

(85) Son infundados los argumentos que se hacen valer dentro del presente concepto de invalidez, como se acredita con las razones que se desarrollan a continuación.

(86) En diversos precedentes²⁹, este Tribunal Pleno se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano, respecto del cual, entre otras cuestiones, y en lo que al caso interesa, ha señalado lo siguiente:

(87) - Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general por el que se regula el sistema electoral mexicano, y prevén en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno;

²⁹ Entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010; 26/2011 y su acumulada 27/2011; y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012.

(88) - Así, los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal contemplan, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de mil novecientos setenta y siete, conocida como “Reforma Política”, mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días;

(89) - Conforme a la teoría, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país; la característica principal de este sistema es fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado, y este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada;

(90) - **La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor;** es muy difícil encontrarlo de manera pura, pues la mayor parte de los sistemas que lo utilizan, lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría; **la introducción de este principio obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de**

la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple;

(91) - Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones, por lo que pueden ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia;

(92) - En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete; la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres introdujo una ligera variante llamada de “diputados de partidos”, que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo, y la diversa reforma de mil novecientos setenta y dos introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello, pero el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario;

(93) - El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato y, además, propicia el acercamiento entre candidato y elector, con lo que puede permitirse al votante una elección más informada con respecto de

la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido;

(94) - El sistema de **representación proporcional** tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados para reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión;

(95) - La decisión del Órgano Reformador de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete ha permitido que este último se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual, los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales;

(96) - El término “uninominal” significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate, por su parte, el de “circunscripción plurinominal” aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de

listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominal (que significa más de uno);

(97) - Con la reforma del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis se determinó que se constituirían cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país;

(98) - Por lo que se refiere a las entidades federativas, el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal obliga a los estados a integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en tanto que la fracción IV del mismo dispositivo jurídico establece las bases o parámetros que regirán en los Estados en materia electoral, entre los que se encuentran las reglas aplicables a las elecciones locales, a las autoridades electorales estatales, a los partidos políticos en materia de financiamiento, uso de medios de comunicación social, límites y revisión de los recursos a los partidos políticos, y las relativas a las sanciones y faltas;

(99) - Las Legislaturas de los Estados deben introducir la representación proporcional en su sistema electoral local, aunque no tienen la obligación de adoptar, **tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sino sólo de establecerlos dentro del ámbito local**, de manera que cumplirán y se ajustarán

al artículo 116 constitucional, antes mencionado, si adoptan los citados principios en su sistema electoral local;

(100) - Si bien el artículo 52 de la Constitución Federal establece el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, **dicho dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal, pues se refiere de manera expresa a ese órgano legislativo, mientras que el artículo 116 de la propia Ley Fundamental es el que rige para el ámbito estatal y, por tanto, en él se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas, y**

(101) - Lo anterior no implica, de ningún modo, que ante la falta de una disposición expresa y tajante, los estados tengan libertad absoluta para establecer barreras legales, pues deben atender al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad, por lo que deben tomar en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas, para que puedan participar en la vida política, aunque cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado al efecto, **siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad**, cuestión que, en cada caso concreto, corresponderá determinar a la Suprema Corte mediante

un juicio de razonabilidad, para verificar si el establecimiento de un porcentaje determinado es constitucional o no.

(102) Señalado lo anterior, en lo que al caso interesa debe destacarse, por una parte, que el principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de escaños que corresponda a los votos emitidos a su favor, para lograr una representación más adecuada y garantizar, de forma adecuada, el derecho de participación política de las minorías y, por otra, que las legislaturas locales tienen la facultad de reglamentarlo, conforme al texto expreso del artículo 116 de la Constitución Federal que, en lo que importa, señala:

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

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

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

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que

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

(103) El precepto constitucional en cita pone de relieve que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, aunque esto no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento y, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

(104) Así, siempre que respete los parámetros apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior del Congreso Estatal.

(105) Precisado lo anterior, debe señalarse que el artículo 45³⁰ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero establece, medularmente, que el Congreso de la entidad se integrará por veintiocho diputados de mayoría relativa y dieciocho de representación proporcional, en los términos que señale la ley respectiva; un diputado de representación proporcional tendrá el carácter de migrante o binacional; por cada diputado propietario se elegirá un suplente del mismo género; los diputados del Congreso estatal podrán ser elegidos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos; los candidatos independientes sólo podrán postularse con ese carácter, y la ley de la materia regulará lo concerniente a la elección y asignación de las diputaciones.

(106) Por su parte, el artículo 48³¹ de la normativa en cita establece las reglas a las que se sujetará la asignación de

³⁰ **Artículo 45.** El Congreso del Estado se integra por 28 diputados de mayoría relativa y 18 diputados de representación proporcional, en los términos que señale la ley respectiva, los cuales gozarán del mismo estatus jurídico sin diferencia alguna en el ejercicio de la función representativa y deliberativa.

Un diputado por el principio de representación proporcional tendrá el carácter de migrante o binacional, que será electo conforme lo determine la ley electoral del Estado. Se entenderá por diputado migrante al representante popular que satisfaga las exigencias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente, del mismo género, mediante sufragio universal, libre, directo y secreto.

Los diputados al Congreso del Estado podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado.

Tratándose de los candidatos independientes sólo podrán postularse con ese carácter.

La jornada electoral se verificará el primer domingo del mes de junio del año de la elección.

La ley de la materia regulará lo concerniente a la elección y asignación de las diputaciones, la competencia del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado y las propias del Instituto Nacional Electoral, conforme a lo previsto en la Base V, apartados B y C, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³¹ **Artículo 48.** La asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional se sujetará a lo siguiente:

I. Tendrán derecho a participar en la asignación los partidos políticos o coaliciones que registren candidaturas de mayoría relativa en al menos 15 distritos electorales del Estado y obtengan por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida;

II. La asignación seguirá el orden establecido en las listas registradas por los partidos políticos;

III. Ningún partido político podrá contar con más de veintiocho diputados por ambos principios de representación; y,

diputados de representación proporcional, a saber, tendrán derecho a participar en ella los partidos o coaliciones que registren candidaturas de mayoría relativa en, al menos, quince distritos electorales y obtengan, por lo menos, tres por ciento de la votación válida emitida; la asignación seguirá el orden establecido en las listas registradas por los partidos políticos; ningún partido podrá contar con más de veintiochos diputados por ambos principios; el porcentaje máximo de sobrerepresentación será de ocho puntos, con excepción de los casos en que los triunfos de mayoría relativa lo superen; el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor al de votación emitida menos ocho puntos porcentuales; la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que estén en ese supuesto, y se aplicará una vez que le sea asignado un diputado de representación proporcional a los partidos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad con la normativa electoral.

(107) Las consideraciones referidas con antelación quedaron recogidas, de manera esencial, en el artículo 13³² de la

IV. El porcentaje máximo de sobrerepresentación (sic) entre el número de diputados y la votación estatal obtenida por cada partido político, será de ocho puntos porcentuales, con excepción de los casos en que los triunfos de mayoría relativa superen ese porcentaje.

V. En la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación emitida menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor sobrerepresentación. Esta fórmula se aplicará una vez que le sea asignado un diputado por la vía de representación proporcional a los partidos políticos que hayan obtenido el porcentaje de votación mínima para conservar el registro de conformidad a la normatividad electoral.

³² **Artículo 13.** El Congreso del Estado se integra por 28 diputados electos por el principio de mayoría relativa, conforme al número de distritos electorales y 18 diputados electos por el principio de representación proporcional en el que se incluirá el diputado migrante o binacional. Por cada

Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, mientras que en su artículo 15, ahora combatido, se precisaron los conceptos de votación estatal emitida; votación válida emitida; votación estatal efectiva, y votación estatal ajustada.

(108) Por su parte, el artículo 16³³ señala que para la asignación de diputados de representación proporcional se aplicará una fórmula de proporcionalidad pura y porcentaje mínimo de asignación, que está integrada por los siguientes elementos: porcentaje mínimo de asignación, cociente natural y

diputado propietario se elegirá un suplente del mismo género. El congreso del estado se renovará, en su totalidad cada tres años.

Ningún partido político deberá contar con más de 28 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Las vacantes de los diputados electos por el principio de representación proporcional serán cubiertas por los suplentes de la fórmula electa correspondiente. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Para cumplir con lo establecido en el párrafo anterior, se seguirá el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

Los diputados al Congreso del Estado, podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos, en términos del artículo 45 de la Constitución Política Local. Los diputados de representación proporcional no podrán ser reelectos por la misma vía. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Tratándose de los candidatos independientes sólo podrán postularse con ese carácter.

³³ **Artículo 16.** Para la asignación de diputados de representación proporcional, conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 48 de la Constitución Local y 384 al 389 de esta Ley, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura y porcentaje mínimo de asignación, integrada por los siguientes elementos:

I. Porcentaje mínimo de asignación;

II. Cociente natural; y

III. Resto mayor.

Por porcentaje mínimo de asignación se entenderá el 3% de la votación válida emitida en el Estado.

Cociente natural: Es el resultado de dividir la votación estatal efectiva entre los diputados de representación proporcional pendientes por repartir después de asignar diputados por porcentaje mínimo y descontando los votos correspondientes a la primera asignación.

Resto mayor de votos: Es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político o coalición, una vez hecha la distribución de diputados mediante el porcentaje mínimo de asignación y cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

resto mayor; el 17³⁴ desarrolla el procedimiento de distribución correspondiente; el 18³⁵ prevé que, al efecto, los partidos deben registrar una lista de candidatos a diputados de representación proporcional y otra de candidatos a

³⁴ **Artículo 17.** Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

I. Tendrán derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional, los partidos políticos que por sí solos y/o en coalición hayan registrado fórmulas para la elección de diputados de mayoría relativa, en cuando menos quince distritos de que se compone el Estado, y hayan obtenido el porcentaje mínimo de asignación o más de la votación válida emitida;

II. Se obtendrá el porcentaje mínimo de asignación de la votación válida emitida;

III. Se hará la declaratoria de los partidos políticos que hubieren postulado candidatos para la elección de diputados de representación proporcional y obtenido el porcentaje mínimo de asignación o más de la votación válida emitida y sólo entre ellos, procederá a efectuarse la asignación de diputados de representación proporcional;

IV. Acto continuo, se asignará una diputación a cada partido político que alcance el porcentaje mínimo de asignación de la votación válida emitida en el Estado;

V. Efectuada la distribución mediante el porcentaje mínimo de asignación se procederá a obtener el cociente natural, y una vez obtenido se asignará a cada partido político tantas diputaciones como número de veces contenga su votación el cociente natural;

VI. Al concluirse con la distribución de las diputaciones mediante lo dispuesto en el párrafo primero fracciones I, II y III del artículo anterior, se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el límite establecido en el segundo párrafo del artículo 13, de la presente Ley, y de darse ese supuesto se le deducirá al partido político el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no estén en esas hipótesis, dando preferencia a los partidos políticos cuyo porcentaje de representación sea menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

VII. Si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, se distribuirán por resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de diputaciones.

VIII. Para la asignación de diputados de representación proporcional, bajo el supuesto previsto en la fracción VI de este artículo, se procederá a asignar el resto de las diputaciones a los partidos que tengan derecho, bajo los siguientes términos:

a) Se obtendrá la votación estatal ajustada y se dividirá entre el número de diputaciones pendientes por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

b) La votación estatal ajustada obtenida por cada partido político se dividirá entre el nuevo cociente natural y el resultado, será el número de diputados a asignar a cada partido político; y

c) Si quedasen diputaciones por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos políticos.

En la asignación de diputados de representación proporcional el Consejo General garantizará que se respeten los límites máximos y mínimos de representación.

La asignación del diputado migrante o binacional corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, salvo que se asigne el mismo número de diputados de representación proporcional a dos o más partidos políticos la asignación se hará al partido político que obtenga el menor número de votos de los partidos políticos empatados.

El diputado migrante o binacional, será el que ocupe la última fórmula que se asigne, el cual para garantizar el principio de paridad deberá ser de género distinto al que le anteceda en la asignación de la lista del partido político.

³⁵ **Artículo 18.** Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que corresponda a cada partido político conforme al artículo que antecede, los partidos políticos registraran una lista de candidatos a diputados de representación proporcional y una lista de candidatos a diputado migrante o binacional, en donde para garantizar la paridad de género, el partido político deberá presentar, una del género masculino y otra del género femenino, y se asignará a aquella que conforme a la lista garantice la equidad de género. Dentro de las (sic) lista de candidato a diputado migrante o binacional que presenten los partidos políticos, podrán designar candidatos comunes...

diputado migrante o binacional, en las que debe quedar garantizada la paridad de género, y el 19³⁶ establece que para llevar a cabo la asignación correspondiente, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas respectivas, y serán declarados suplentes quienes hayan sido postulados con ese carácter en las fórmulas respectivas.

(109) A lo anterior cabe agregar, de manera destacada, que el artículo 32³⁷ de la normativa en comento establece que los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos previstos al efecto, tendrán derecho a participar y ser reconocidos como candidatos independientes para ocupar, en lo que interesa, el cargo de diputados por el principio de mayoría relativa, aunque en ningún caso procederá su registro por el principio de representación proporcional.

(110) Finalmente, el artículo 384³⁸ señala que el cómputo estatal de diputados por el principio de representación proporcional es la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital correspondientes; el 385³⁹ se refiere a la

³⁶ **Artículo 19.** En todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas respectivas. Asimismo, serán declarados suplentes los candidatos del mismo partido político que con ese carácter hayan sido postulados en las fórmulas respectivas.

³⁷ **ARTÍCULO 32.** Los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como candidatos independientes para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

...

b) diputados por el principio de mayoría relativa. No procederá en ningún caso, el registro de aspirantes a candidatos independientes por el principio de representación proporcional; y...

³⁸ **ARTÍCULO 384.** El cómputo Estatal de diputados por el Principio de representación proporcional, es la suma que realiza el Consejo General del Instituto, de los resultados anotados en las actas de Cómputo Distrital de diputados de representación proporcional, a fin de determinar la votación obtenida en la elección de diputados por este principio en la Entidad.

³⁹ **ARTÍCULO 385.** Para realizar el cómputo de diputados por el principio de representación proporcional, el Consejo General del Instituto, celebrará sesión el domingo siguiente al día de la jornada electoral, sujetándose al procedimiento siguiente:

I. Se tomará nota de los resultados que consten en las actas de Cómputo Distrital de diputados de representación proporcional;

sesión que debe llevarse a cabo para realizar el cómputo respectivo; el 387⁴⁰ remite a los diversos artículos 15 a 19, previamente aludidos, para la asignación de diputados por el principio indicado, y el 388⁴¹ establece que, concluida la distribución correspondiente, se expedirá las constancias que correspondan a cada instituto político.

(111) Ahora bien, como se señaló previamente, el artículo combatido a través del presente concepto de invalidez es el 15 de la ley electoral de Guerrero, cuyo contenido literal es del tenor siguiente:

Artículo 15. Para los efectos de la aplicación de la fórmula de las diputaciones de representación proporcional; se entiende por votación estatal emitida, el total de los votos depositados en las urnas.

Para la asignación de diputaciones de representación proporcional se entenderá como votación válida emitida la que resulte de deducir, de la votación estatal emitida, los votos nulos y de los candidatos no registrados.

La votación estatal efectiva, será la que resulte de deducir de la votación válida emitida los votos de los partidos que no hayan obtenido el 3% de la votación válida emitida y los votos correspondientes a los candidatos independientes.

Votación estatal ajustada, es el resultado de restar de la votación estatal efectiva los votos del partido político o coalición al que se le haya aplicado lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 13 de esta Ley.

(112) Como se advierte del texto trasunto, el precepto en cita establece cuatro definiciones que son relevantes para la asignación de diputados de representación proporcional, a saber,

II. La suma de los resultados a que se refiere la fracción anterior, constituirá el cómputo de la votación total emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional; y
III. Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión, los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren.

⁴⁰ **ARTÍCULO 387.** En los términos de los artículos 15 al 19 de esta Ley, el Consejo General del Instituto, procederá a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

⁴¹ **Artículo 388.** Concluida la asignación de diputados por el Principio de representación proporcional, el Presidente del Consejo General del Instituto, expedirá a cada partido político, las constancias de asignación, de lo que informará a la Oficialía Mayor de la Cámara de diputados.

la de votación estatal emitida (todos los votos depositados en las urnas); votación válida emitida (votación total menos votos nulos y de candidatos no registrados); votación estatal efectiva (votación válida menos votos de partidos que no hayan obtenido el tres por ciento y los correspondientes a candidatos no registrados), y votación estatal ajustada (votación efectiva menos votos del partido que esté en el supuesto del segundo párrafo del artículo 13⁴²).

(113) En el caso, el accionante afirma que es incorrecto que se resten los votos de los candidatos independientes de la votación estatal efectiva pues, de esta forma, se les desconoce valor, se les diferencia de los emitidos por los candidatos de partidos o coaliciones, y se anulan para la asignación de financiamiento público.

(114) Como se adelantó, procede declararse infundados los argumentos anteriores y, al efecto, debe tomarse en consideración, por principio de cuentas y en lo que ahora importa, que en términos de lo apuntado previamente en este apartado, la finalidad del principio de representación proporcional es asignar los curules o escaños que correspondan a quien tenga derecho, de manera proporcional al número de votos emitidos a su favor,

⁴² **Artículo 13...**

Ningún partido político deberá contar con más de 28 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

con la intención de que tengan una representatividad más adecuada, efectiva y equitativa.

(115) Además, que las legislaturas locales tienen libertad de configuración legislativa en lo referente al diseño del modelo o sistema de representación proporcional y, en esta lógica, el Estado de Guerrero determinó que sólo tendrán derecho a participar en el proceso de asignación correspondiente los partidos y coaliciones (artículos 48 de la Constitución local y 17 de la legislación comicial del Estado), pero no los candidatos independientes (artículo 32 de la ley electoral del Estado).

(116) Atento a lo anterior, y con la finalidad de garantizar el cumplimiento efectivo del sistema de representación proporcional, se entiende justificado que se eliminen los votos de los candidatos ciudadanos de la votación que debe servir de base para realizar el procedimiento de distribución atinente, de la cual se deducen también otros conceptos (votos nulos, de candidatos no registrados, de partidos que no hayan alcanzado el porcentaje de votación necesario para participar en él,...), con la finalidad de establecer, de la manera más cercana posible, un monto que refleje, con certidumbre y claridad, los apoyos obtenidos por cada instituto político, a partir de los cuales se determinará la representatividad que les corresponde y, consecuentemente, los escaños que deben otorgárseles.

(117) En efecto, para garantizar la efectividad del principio en cita, es indispensable que se determine con claridad el número

de votos que respaldan a cada uno de los institutos políticos que tomarán parte en el proceso de asignación correspondiente, pues sólo así podrá establecerse correctamente la fuerza electoral con la que cuentan, y esto no sería posible si se toman en consideración los votos emitidos para los candidatos independientes, que si bien son relevantes para efectos de la elección en general, en esta etapa no deben contabilizarse, en tanto que ellos no participarán en el procedimiento de distribución respectivo.

(118) Lo contrario impactaría de manera negativa en el proceso de asignación en comento, pues computar estos votos para los efectos señalados implicaría distorsionar la distribución correspondiente, ya que se alterarían los montos de votación atribuibles a los institutos políticos y, consecuentemente, la determinación de su representatividad, abriéndose así la posibilidad de generar que en el Congreso estatal exista sobre o sub representación y, de esta forma, que se desconozcan los fines que persigue el principio de representación proporcional.

(119) Por tanto, como se adelantó, lo conducente es declarar infundados los argumentos del partido actor y, en consecuencia, reconocer la validez del artículo 15 de la ley electoral impugnada.

(120) SEXTO. Diputado migrante o binacional. El partido actor manifiesta que los artículos 13, 17, 18 y Octavo Transitorio de la normativa impugnada vulneran los artículos 40, 52, 53, 115 y 116, fracción IV, inciso b), todos de la Ley Fundamental, en

específico, los principios de certeza y objetividad en materia electoral, pues la figura de diputado migrante o binacional no constituye una auténtica representación política y popular, al no tener definida una unidad territorial determinada ni una población, conforme a lo exigido por el marco constitucional, máxime que la calidad indicada implica que está fuera del territorio nacional, o que esta condición es inestable o volátil, con lo que resulta inverosímil la representación aludida que, por tanto, se traduce en una mera ficción que no justifica constitucional y jurídicamente su existencia, máxime cuando existen autoridades diplomáticas o consulares encargadas de la defensa de los connacionales en el extranjero.

(121) Es infundado el concepto de invalidez, como se acredita con las consideraciones jurídicas siguientes.

(122) El artículo 19⁴³ de la Ley Fundamental de Guerrero dispone, en lo que ahora importa destacar, que los guerrerenses que residan fuera del país o del territorio del Estado tienen derecho a elegir al Gobernador del estado, y a votar y ser votados como diputados migrantes, en los términos que establezcan la Constitución y las leyes respectivas.

(123) Por su parte, el artículo 45⁴⁴ de dicho ordenamiento señala que el Congreso de la entidad se integrará por dieciocho

⁴³ **Artículo 19.** Son ciudadanos del Estado, los guerrerenses que hayan cumplido dieciocho años:

...

2. Los guerrerenses que residan fuera del país o del territorio del Estado tienen derecho a elegir al Gobernador del Estado, y a votar y ser votados como diputados migrantes, en los términos de esta Constitución y las leyes respectivas; y...

⁴⁴ **Artículo 45.** El Congreso del Estado se integra por 28 diputados de mayoría relativa y 18 diputados de representación proporcional, en los términos que señale la ley respectiva, los cuales

diputados de representación proporcional, y que uno de ellos tendrá el carácter de migrante o binacional, quien será elegido conforme lo determine la ley electoral del Estado, y deberá satisfacer las exigencias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía.

(124) En congruencia con lo anterior, el artículo 46⁴⁵ de la legislación en cita dispone los requisitos que deben cumplir los diputados del Congreso local, entre los que se encuentran: ser ciudadano guerrerense en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener veintiún años cumplidos el día de la elección; ser originario del Distrito o municipio que corresponda y, en caso de ser migrante, acreditar la residencia binacional en los términos estipulados en la ley.

(125) Finalmente, el artículo Vigésimo Transitorio⁴⁶ del decreto de reformas a la Constitución estatal de veintinueve de abril de dos mil catorce estableció que en la Ley Electoral del Estado se prevería el procedimiento para el registro y designación

gozarán del mismo estatus jurídico sin diferencia alguna en el ejercicio de la función representativa y deliberativa.

Un diputado por el principio de representación proporcional tendrá el carácter de migrante o binacional, que será electo conforme lo determine la ley electoral del Estado. Se entenderá por diputado migrante al representante popular que satisfaga las exigencias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía...

⁴⁵ **Artículo 46.** Para ser diputado al Congreso del Estado se requiere:

- I. Ser ciudadano guerrerense, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener veintiún años de edad cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Distrito o Municipio si éste es cabecera de dos o más Distritos, o tener una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección, con las excepciones que establezcan las leyes de la materia; y,
- IV. En caso de ser migrante, acreditar la residencia binacional, en los términos estipulados en la ley...

⁴⁶ **VIGÉSIMO.** La Ley Electoral del Estado establecerá el procedimiento para el registro y designación, de la lista de Diputados por el principio de representación proporcional de los partidos políticos, del denominado Diputado migrante.

del denominado diputado migrante, de entre la lista de diputados por el principio de representación proporcional de los partidos políticos.

(126) La figura del diputado migrante en comento quedó establecida, por vez primera, en el texto de la Constitución Política de Guerrero, reformada mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de veintinueve de abril de dos mil catorce, dentro del cual, al aludir al dictamen de la Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos que le dio origen, en lo que interesa destacar, se precisa que su inclusión se justifica en la idea de resarcir una deuda existente con los connacionales en el extranjero que contribuyen económica y culturalmente con el país.

(127) Lo anterior fue expresado en los términos literales siguientes:

...Sumadas a las anteriores y producto de la realidad subyacente en el Congreso se destacan, además, las siguientes:

a) La figura del Diputado migrante o binacional, de esta forma, se resarce una deuda con nuestros connacionales en el extranjero que contribuyen económica y culturalmente con nuestro país; y,...

(128) Atento a lo establecido en el texto constitucional de Guerrero, en relación con la figura de referencia, la ley electoral del Estado determina que el diputado migrante o binacional se incluirá entre los diputados de representación proporcional que integrará el Congreso local⁴⁷; ocupará la última fórmula que se

⁴⁷ **Artículo 13.** El Congreso del Estado se integra por 28 diputados electos por el principio de mayoría relativa, conforme al número de distritos electorales y 18 diputados electos por el principio de representación proporcional en el que se incluirá el diputado migrante o binacional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente del mismo género. El congreso del estado se renovará, en su totalidad cada tres años...

distribuya, la cual deberá ser de género distinto a la que le anteceda en la lista correspondiente para garantizar la paridad, y será asignado al partido político que obtenga mayor número de diputaciones por este principio, salvo que haya dos o más institutos a los que les haya correspondido el mismo número, en cuyo caso, se concederá a aquel que haya obtenido el menor número de votos⁴⁸.

(129) Además, en su artículo 18⁴⁹ dispone que para la asignación de diputados de representación proporcional, los

⁴⁸ **Artículo 17.** Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

...

La asignación del diputado migrante o binacional corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, salvo que se asigne el mismo número de diputados de representación proporcional a dos o más partidos políticos la asignación se hará al partido político que obtenga el menor número de votos de los partidos políticos empatados.

El diputado migrante o binacional, será el que ocupe la última fórmula que se asigne, el cual para garantizar el principio de paridad deberá ser de género distinto al que le anteceda en la asignación de la lista del partido político.

⁴⁹ **Artículo 18.** Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que corresponda a cada partido político conforme al artículo que antecede, los partidos políticos registrarán una lista de candidatos a diputados de representación proporcional y una lista de candidatos a diputado migrante o binacional, en donde para garantizar la paridad de género, el partido político deberá presentar, una del género masculino y otra del género femenino, y se asignará a aquella que conforme a la lista garantice la equidad de género. Dentro de las (sic) lista de candidato a diputado migrante o binacional que presenten los partidos políticos, podrán designar candidatos comunes.

Para el efecto de la candidatura común del diputado migrante o binacional, deberá sujetarse a las siguientes reglas:

I. La solicitud de registro de la candidatura común deberá presentarse ante el Consejo General a más tardar tres días antes de la fecha que concluya la presentación de solicitudes de registro de candidatos de representación proporcional;

II. Deberá existir consentimiento escrito por parte de los ciudadanos postulados. En su caso, la postulación de candidato (sic) que se promuevan bajo esta modalidad, deberán incluir fórmulas de propietario y suplente del mismo género.

III. Los partidos políticos que postulen candidaturas comunes, conservarán cada uno de sus derechos, obligaciones y prerrogativas que le otorga esta Ley;

Para el registro de la fórmula de diputado migrante o binacional, se deberá acreditar la residencia binacional. Se entenderá que los guerrerenses tienen residencia binacional y simultánea en el extranjero y en territorio del Estado, cuando sin perjuicio de que tengan residencia en otro país, acrediten que por lo menos seis meses antes del día de la elección, poseen domicilio en territorio del Estado, y cuentan con credencial para votar.

Asimismo deberán acreditar la calidad de migrante o binacional conforme a lo siguiente:

I. Tener legalmente su residencia en el extranjero;

II. Tener membresía activa en clubes o asociaciones de migrantes, de cuando menos un año antes de su postulación;

III. Que haya realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante;

partidos registrarán una lista de candidatos a diputado migrante o binacional en la que, para garantizar la paridad, cada instituto tendrá que postular una de género masculino y otra de femenino, pues se asignará la que garantice la equidad.

(130) Por otra parte, el precepto en cita prevé la posibilidad de que, dentro de la lista correspondiente, los partidos designen candidatos comunes, en cuyo caso, tendrán que sujetarse a los plazos establecidos en la normativa; debe existir el consentimiento expreso de los ciudadanos postulados, y los partidos políticos que la convengan conservarán, en lo individual, sus derechos, obligaciones y prerrogativas.

(131) En otro orden de ideas, señala que para registrar la fórmula respectiva será necesario acreditar la residencia binacional, es decir, simultánea en el extranjero y en territorio del Estado, siempre que, sin perjuicio de que tengan residencia en otro país, demuestren que poseen domicilio en la entidad cuando menos seis meses antes del día de la elección, y cuentan con credencial para votar.

(132) Adicionalmente, establece que los diputados binacionales tienen que acreditar su calidad de migrantes,

IV. Que haya demostrado su vinculación con el desarrollo según sea el caso en inversiones productivas, proyectos comunitarios y/o participación en beneficio de la comunidad guerrerense establecida fuera del territorio nacional; o

V. Que haya impulsado la expedición de leyes y/o promovido la defensa de los derechos de los migrantes.

En caso de que un partido político no haya registrado las fórmulas de diputado migrante o binacional, el Instituto Electoral, lo requerirá para que en un término de 48 horas, registre las fórmulas respectivas, caso contrario, se le sancionará con amonestación pública y con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público por actividades ordinarias que le corresponda por el periodo que señale la resolución.

conforme a lo siguiente: deben tener su residencia en el extranjero; membresía activa en clubes o asociaciones de migrantes, cuando menos, un año antes de su postulación; haber realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante; demostrado su vínculo con el desarrollo de inversiones productivas, proyectos comunitarios y/o participación en beneficio de la comunidad guerrerense establecida fuera del territorio nacional, o haber impulsado la expedición de leyes y/o promovido la defensa de los derechos de los migrantes.

(133) Por último, el artículo en comento dispone que los partidos deben registrar fórmulas de diputados migrantes pues, en caso contrario, se les sancionará con amonestación pública y con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público por actividades ordinarias que les corresponda por el periodo que señale la resolución.

(134) Finalmente, en relación con este tópico, el artículo Octavo Transitorio⁵⁰ del Decreto mediante el cual se publica la legislación electoral del Estado precisa que el registro y asignación del diputado migrante o binacional se aplicará a partir de la elección de dos mil dieciocho.

(135) Ahora bien, lo anteriormente descrito que, en esencia, constituye la materia u objeto de impugnación del partido accionante, pone de relieve, por principio de cuentas, que la figura

⁵⁰ **OCTAVO.** El registro y asignación del diputado migrante o binacional establecidos en los artículos 17, 18 y 19 de la presente Ley, será aplicado a partir de la elección de diputados y ayuntamientos que se verificará en el año 2018.

del diputado migrante se encuentra íntimamente relacionada con el diseño del modelo de representación proporcional establecido en la entidad, en tanto que su designación forma parte de éste y, por tanto, atento a lo razonado con antelación en esta ejecutoria, es válido concluir que entra en el ámbito de libertad configurativa con que, sobre el particular, cuentan las entidades federativas.

(136) En este orden de ideas, contrariamente a lo que establece el partido accionante, no vulnera los artículos 52⁵¹ y 53⁵² de la Ley Suprema, que se refieren a cómo estará integrada la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; cómo se establece la demarcación de los trescientos distritos electorales uninominales federales, y la forma en que se constituirán las cinco circunscripciones plurinominales del país.

(137) Lo anterior, porque como se evidencia con lo señalado en el párrafo precedente, los dispositivos constitucionales mencionados se refieren a temas distintos al que se analiza en el presente concepto de invalidez pero, además, aunque se encontraran vinculados con éste, desarrollan cuestiones propias del modelo federal que, se insiste, no tendría que seguir necesariamente la Legislatura estatal para el diseño de su sistema de representación proporcional local.

⁵¹ **Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (sic) plurinominales.

⁵² **Artículo 53.** La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

(138) Precisado lo anterior, debe repararse ahora en que el sistema normativo que desarrolla la legislación comicial de Guerrero en relación con los diputados migrantes, así como el proceso legislativo que le dio origen, permiten advertir que, en lo que interesa destacar, dicha figura se estableció con la finalidad de resarcir una deuda con los connacionales en el extranjero que contribuyen económica y culturalmente con el país quienes, conforme a lo establecido en la constitución del Estado, siempre que sean guerrerenses y residan fuera del país podrán votar por él.

(139) Lo dicho es importante, pues pone de manifiesto que, en oposición a lo expresado por el partido accionante, el diputado binacional será representante de este sector de ciudadanos guerrerenses que, se entiende, no se han desvinculado del Estado sino que, por el contrario, aun cuando se encuentran lejos, han seguido contribuyendo con él en diversos ámbitos y, por tanto, en concepto del Poder Legislativo del Estado, merecen contar con alguien que sea su voz y vele por sus intereses al seno del Congreso de la entidad.

(140) De hecho, en relación con lo anterior, debe tenerse presente que, conforme al diseño normativo estatal referido a lo largo del presente considerando, no cualquier persona podrá votar ni ser votado como diputado binacional pues, en el primer caso, sólo podrán hacerlo los guerrerenses que residan en el extranjero y, en lo relativo al voto pasivo, sólo podrá ser

reconocido con tal carácter quien forme parte del grupo de personas a las que se aludió en los párrafos precedentes.

(141) Respecto de esto último, importa destacar que ésta es la razón por la cual se les exige, entre otras condiciones, que tengan membresía activa en clubes o asociaciones de migrantes; realicen acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales; desarrollen inversiones productivas en beneficio de dicha comunidad; impulsen la expedición de leyes, o promuevan la defensa de los derechos de los migrantes.

(142) Por tanto, se reitera, a diferencia de lo señalado por el actor, el diputado que tenga este carácter representará en la Legislatura local a la colectividad de migrantes de Guerrero a la que incluso debe pertenecer.

(143) En esta lógica, se entiende razonable que al candidato a diputado migrante se le exija contar con la condición de residencia inestable o volátil a la que se alude en el presente concepto de invalidez, y que la legislación estatal patentiza al señalar que deben demostrar que tienen residencia binacional, esto es, tanto en el extranjero como en el país, pues de esta forma se asegura que conocerá las necesidades e intereses de sus representados de primera mano, y luego vendrá a tutelarlos al interior del poder público del que forma parte.

(144) Por tanto, tampoco es correcto lo dicho por el partido promovente en el sentido de que los diputados migrantes no

tienen definida una unidad territorial, pues ésta corresponde, por un lado, en cuanto a los sujetos que representan, al espacio geográfico en que se asienta la comunidad correspondiente y, por otro, en lo relativo al espacio en donde desarrollará sus labores de representación, al territorio estatal en el que desarrollarán su actividad como miembros del poder estatal.

(145) No escapa a este Alto Tribunal que esta situación no coincide con el diseño de unidades territoriales de representación ordinario o tradicional al que alude el accionante, pero no debe soslayarse que la figura que se analiza cuenta con una naturaleza sui generis, por lo que no podría valorarse a partir de modelos o concepciones tradicionales con los que no encuentra correspondencia alguna, la cual obliga a establecer un diseño que garantice su eficacia y, por ende, el cumplimiento de los fines para los que fue prevista.

(146) Conforme a lo anterior, se impone concluir que el diseño establecido por la Legislatura de Guerrero en relación con el diputado migrante no vulnera lo previsto en el artículo 40⁵³ de la Ley Fundamental en tanto que, a diferencia de lo sostenido por el actor, sí constituye una auténtica figura de representación política y popular.

(147) Finalmente, el diseño analizado no vulnera lo dispuesto en el artículo 115 de la Carta Magna, que se refiere a

⁵³ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

un supuesto diferente al que ahora se aborda (régimen municipal), sin que el accionante manifieste de manera concreta y expresa en qué consiste la vulneración a dicho precepto legal, y tampoco deja de atender a los principios que rigen en la materia, específicamente los de certeza y objetividad, como se verá enseguida.

(148) El artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General de la República, dispone que:

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

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

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

...

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

(149) Sobre el particular, este Tribunal Pleno ha precisado el alcance de los principios referidos en los términos siguientes:

(150) a. El principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo;

(151) b. El principio de imparcialidad consiste en que, en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista;

(152) c. El principio de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral; durante su desarrollo, y en las etapas posteriores a ésta, y

(153) d. El principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan, previamente, con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta.

(154) Lo anterior encuentra apoyo en la tesis que se cita a continuación:

FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.

La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de

objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad (sic) aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.⁵⁴

(155) En lo que interesa, debe repararse en los principios de objetividad y certeza, que son los que se estiman vulnerados en el presente concepto de invalidez.

(156) No obstante, en términos de lo desarrollado con antelación, es de concluirse que los preceptos combatidos no vulneran los principios aludidos pues, como ha quedado establecido, están diseñados para garantizar el ejercicio del sufragio en favor de los candidatos migrantes o binacionales, sin que se advierta que generen situaciones conflictivas sobre los actos que involucran, además de que contienen los elementos necesarios para que los distintos involucrados en el proceso, incluidas las autoridades, conozcan de manera oportuna, clara, y segura las reglas a las que estarán sujetos en relación con esta figura.

⁵⁴ Tesis 144/2005, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de dos mil cinco, página: 111, número de registro: 176,707.

(157) En este sentido, también debe declararse infundado el argumento que, en relación con este tema, hace valer el partido accionante.

(158) En virtud de lo anterior, se impone reconocer la validez de los artículos 13, 17, 18 y Octavo Transitorio de la legislación electoral de Guerrero.

(159) SÉPTIMO. Porcentaje excesivo para que los ciudadanos puedan registrarse como candidatos independientes. El partido accionante manifiesta que el artículo 39 viola el principio de equidad que debe imperar en la materia, pues exige que los candidatos independientes a contender para los cargos de Gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos deben contar con un respaldo de tres por ciento del listado nominal, mientras que a los partidos políticos se les otorgan mayores facilidades para ejercer y conservar sus derechos políticos pues, por ejemplo, para constituirse como tales se les exige un porcentaje mucho menor, mientras que para la asignación de diputados y regidores de representación proporcional, obtención de financiamiento público, y conservación de su registro o acreditación se les pide uno igual.

(160) El concepto de invalidez es infundado, conforme a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

(161) El artículo 35, fracción II⁵⁵, de la Ley Fundamental dispone que los ciudadanos tienen derecho a ser votados para

⁵⁵ Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

ocupar cualquier cargo de elección popular, federales o locales, así como solicitar ante la autoridad electoral el registro atinente de manera independiente a los partidos políticos, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la legislación.

(162) Por su parte, el artículo 116, Base IV, de la propia Ley Suprema prevé que, conforme a las reglas establecidas en ella y las leyes generales en la materia, la legislación electoral de las entidades federativas debe garantizar, entre otros aspectos, que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, asegurando su derecho al financiamiento público y a acceder a la radio y televisión, en términos de la legislación correspondiente⁵⁶, además de que se establezcan las bases y requisitos para que los ciudadanos soliciten su registro como candidatos independientes a cualquier cargo de elección popular dentro de los comicios locales⁵⁷.

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

⁵⁶ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

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

...

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

⁵⁷ **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:

...

(163) Así, es evidente que, por disposición expresa de la Constitución General de la República, los estados se encuentran facultados para legislar en torno a las candidaturas independientes, cuando menos, respecto de los tópicos antes referidos (bases y requisitos para solicitar su registro con tal carácter, y régimen relativo a su postulación, registro, derechos y obligaciones), tarea en la que gozan de una importante libertad configurativa, que deben desarrollar atentos a las bases establecidas en la Constitución Federal y leyes generales en la materia.

(164) En ejercicio de la potestad antes mencionada, el Legislador de Guerrero estableció, en lo que ahora interesa destacar, que los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a alguno de los cargos de elección popular en la entidad, a partir del día siguiente al que obtengan su calidad de aspirantes, podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo requerido en la propia legislación, por medios diversos a la radio y televisión, y sujetos a los plazos en ella establecidos⁵⁸.

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

⁵⁸ **Artículo 37.** A partir del día siguiente de la fecha en que obtengan la calidad de aspirantes, éstos podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

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

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

b) Los aspirantes a candidatos independientes para el cargo (sic) diputado de mayoría relativa o miembro de Ayuntamiento, contarán con treinta días.

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

(165) Los porcentajes mencionados con anterioridad se encuentran previstos en el artículo ahora combatido, dentro del cual se estipula que para la candidatura a Gobernador, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al tres por ciento de la lista nominal, mismo porcentaje que se exige a quienes pretendan contender como candidatos ciudadanos en las elecciones de diputados de mayoría relativa y de ayuntamientos.

(166) Para corroborar lo anterior, conviene citar el contenido del precepto impugnado, que es del tenor siguiente:

Artículo 39. Para la candidatura de Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos 41 municipios, que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

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

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

(167) Vinculado con lo anterior, debe destacarse que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53⁵⁹ de la legislación electoral de Guerrero, de todos los aspirantes a un mismo cargo de elección popular sólo tendrá derecho a registrarse como candidato independiente quien, de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas, y supere el porcentaje mínimo antes mencionado.

(168) Ahora bien, a juicio del actor, el dispositivo jurídico impugnado, trasunto en párrafos precedentes, es inconstitucional, medularmente, porque impone condiciones más gravosas a los candidatos independientes que a los partidos políticos, a los que se les otorgan más facilidades para ejercer y conservar sus derechos políticos.

(169) Como se advierte de lo señalado, el accionante construye su argumento de invalidez a partir de un ejercicio de comparación entre desiguales, pues los partidos políticos y los candidatos independientes son categorías que, evidentemente, están en una situación distinta.

(170) En efecto, el artículo 41 de la Constitución Federal, en sus párrafos primero y segundo, dispone que los partidos políticos

⁵⁹ **Artículo 53.** De todos los aspirantes a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas y supere el porcentaje mínimo antes mencionado.

Se declarará desierto el proceso de selección de candidatos independientes en la demarcación de que se trate, cuando ninguno de los aspirantes obtenga por lo menos el porcentaje requerido como mínimo de respaldo ciudadano.

En ningún caso, se publicará la información relativa al respaldo ciudadano que reciban los aspirantes.

Si la solicitud no reúne el porcentaje requerido se tendrá por no presentada.

son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios, programas e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo⁶⁰.

(171) Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35, fracción II⁶¹, de la Ley Fundamental, los candidatos independientes ejercen un derecho ciudadano para solicitar su registro como tales ante la autoridad electoral, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la legislación, pero sin adquirir la permanencia que sí tiene un partido.

(172) En este sentido, como se adelantó, no puede considerarse que las figuras jurídicas referidas son equivalentes, pues tienen naturaleza y fines distintos, por lo que no es posible homologar a los partidos con los ciudadanos que pretenden contender individualmente en un proceso específico, sin comprometerse a mantener una organización política después de ella.

⁶⁰ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:...

⁶¹ **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

...

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

(173) Así, la circunstancia de que se prevean condiciones distintas para unos y para otros no implica un trato desigual frente a sujetos equivalentes pues, se reitera, quienes ejercen su derecho ciudadano a presentarse en un proceso comicial sin incorporarse a los partidos políticos, no guardan una condición equivalente a estas organizaciones.

(174) Establecido lo anterior, debe repararse ahora en que el porcentaje en comento se relaciona con el número de apoyos o respaldos que debe reunir un candidato independiente para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión,...) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

(175) En efecto, el porcentaje de respaldos exigido está encaminado a constatar, con algún grado razonable de certeza, que los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes tienen un grado de representatividad suficiente, que les permitirá participar en condiciones de equidad dentro de la contienda electoral, al contar con un respaldo ciudadano relevante que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor, pues resultaría absurdo hacerlo ante su sola intención de participar en un proceso electivo, sin que tuvieran el apoyo de

un grupo determinado de personas que estimaron conveniente que lucharan dentro de él de manera individual.

(176) En esta medida, en ejercicio de su libertad de configuración, el Poder Legislativo de Guerrero consideró que el porcentaje mencionado dentro del precepto que ahora se combate era el indicado para conseguir la finalidad apuntada en párrafos precedentes, por lo que debe concluirse la validez del artículo controvertido, incluso, aunque el porcentaje a que se refiere coincida con el que se solicita a los partidos políticos para la asignación de diputados y regidores de representación proporcional, obtención de financiamiento público, y conservación de su registro o acreditación, tal como lo señala el accionante.

(177) Esto, porque aun cuando una Legislatura local haya establecido un filtro muy similar al de los partidos políticos, en cuanto al respaldo requerido, para que los ciudadanos puedan acceder al registro de una candidatura, ello no implica una limitación al ejercicio del derecho que les asiste sino que, por el contrario, garantiza que éste pueda desarrollarse de manera efectiva en tanto que, se insiste, la finalidad de establecer la exigencia de un porcentaje de apoyo se encuentra encaminada a acreditar que hay un sector de la población a la que, en principio, le simpatiza la posibilidad de ser representada por el candidato independiente de que se trate, lo que podría traducirse en la eventual obtención de votos a su favor.

(178) Orienta lo anterior, en lo conducente, la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A LOS CANDIDATOS CIUDADANOS DE PARTICIPAR EN PRECAMPAÑAS ELECTORALES, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL (LEGISLACIÓN ELECTORAL DE QUINTANA ROO). El artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo establece que sólo tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel ciudadano que, de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas. En este sentido, aun cuando la figura de elección interna de candidatos, conocida y regulada legalmente como precampaña electoral, en principio, es aplicable únicamente al sistema de partidos políticos, ello no excluye la posibilidad de que el legislador local establezca que las candidaturas independientes puedan surgir de procesos previos de selección entre aspirantes ciudadanos, atendiendo a las necesidades sociales y al desarrollo democrático del país. De esta forma, aunque en uso de la libertad de configuración legislativa que le asiste, **la Legislatura Local estableció un mecanismo para que los ciudadanos puedan acceder al registro de una candidatura** bajo un filtro muy similar al de una elección interna de los partidos políticos y **condicionado al respaldo ciudadano, ello no constituye una limitación al ejercicio del derecho político y, por el contrario, garantiza el ejercicio efectivo del derecho a ser votado como candidato independiente, pues permite que quien aspira a contender por un cargo público cuente con un respaldo significativo de la población y que su participación se dé en condiciones de equidad electoral frente a quienes se postulen a través de un partido político.** En ese orden, en la medida en que las reglas sobre el particular se encuentran plenamente predeterminadas, se respetan los principios de equidad y legalidad en materia electoral contenidos en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶²

(179) Así, atento a lo desarrollado con anterioridad, como se adelantó, lo conducente es declarar infundadas las alegaciones que hace valer el accionante en el presente concepto de invalidez y, consecuentemente, concluir que el artículo 39 de la ley electoral de Guerrero es acorde con la Ley Fundamental.

⁶² Tesis 20/2013, Jurisprudencia, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, julio de dos mil trece, Tomo 1, página 44, número de registro: 2,003,933.

(180) OCTAVO. Exigencia de que los ciudadanos que pretendan ser candidatos independientes no tengan ningún vínculo con los partidos políticos. El accionante sostiene que el artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, violenta lo establecido en el artículo 35, fracciones II y III, en relación con el artículo 1, párrafos segundo y tercero, ambos de la Ley Fundamental, pues obliga a quienes aspiren a ser candidatos ciudadanos a declarar, bajo protesta de decir verdad, que no tienen vínculo con los partidos políticos, lo que restringe sus derechos a ser votados y asociación política, pues la afiliación a un partido político es libre y, por tanto, no podría ser una limitante para participar con el carácter aludido en una contienda electoral, pues lo contrario implica una restricción excesiva que, por ende, no es razonable, idónea, necesaria ni proporcional.

(181) Es infundado el concepto de invalidez que se analiza, en términos de los razonamientos jurídicos que a continuación se desarrollan.

(182) El derecho a ser votado en nuestro ordenamiento está previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

(183) Este derecho fundamental comprende la posibilidad de ser electo para todos los cargos de elección popular teniendo las

calidades que establezca la ley y se interrelaciona estrechamente con el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

(184) Para ello, la Constitución prevé que el derecho de solicitar el registro de candidatos pueda hacerse tanto por conducto de los partidos políticos como por los ciudadanos de manera independiente, siempre que cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

(185) En este sentido, los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión.

(186) Lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración, pero como lo señalan los precedentes de este Tribunal Pleno, esa libertad no es absoluta pues, en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la

posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables.

(187) En el caso, el legislador de Guerrero estableció como requisito para registrar candidaturas independientes, que el aspirante no haya sido integrante de algún partido político, cuando menos en los dos años anteriores a la solicitud de registro, y lo hizo en los términos literales siguientes:

Artículo 50. Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán:

...

c) La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:

...

VII. Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

...

2) No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en la Ley, a menos que se haya separado del partido político con anticipación de al menos dos años, y...

(188) Para verificar la constitucionalidad de la previsión recién transcrita, dicha medida debe someterse a un escrutinio estricto de proporcionalidad, toda vez que restringe el derecho a ser votado bajo una de las modalidades que la Constitución prevé como vía de acceso a los cargos de elección popular, 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 .

(189) Este Tribunal Pleno encuentra que la medida impugnada supera dicho escrutinio estricto por lo siguiente.

a. Finalidad constitucionalmente imperiosa

(190) La disposición impugnada es consistente con lo que el órgano reformador de la Constitución expresó en el procedimiento legislativo de la reforma constitucional de nueve de agosto de dos mil doce, por la cual se incorporaron las candidaturas independientes a la Constitución, en el que se adujo que la finalidad era abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, sin condicionarla a la pertenencia a un partido político, así como estimular el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales superando la limitación de opciones ante la sociedad y la ciudadanía .

(191) Además, en el procedimiento que dio origen a la reforma constitucional de veintisiete de diciembre de dos mil trece, a través de la cual se impuso a las entidades federativas la obligación de legislar en materia de candidaturas independientes, se argumentó que la participación ciudadana es un elemento fundamental en las democracias modernas, lo que implica trascender de la noción de democracia electoral y dar paso a la democracia participativa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado .

(192) Por tanto, en la medida en que la restricción contenida en el artículo combatido busca mantener el acceso a las candidaturas independientes como una prerrogativa de los ciudadanos sin la intermediación del sistema de partidos políticos, esta Corte encuentra que sus finalidades son constitucionalmente imperiosas, pues están encaminadas a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos.

b. Adecuación estrecha entre la medida y la finalidad imperiosa

(193) La medida consistente en que el solicitante del registro como candidato independiente no haya sido integrante de algún partido político, cuando menos dos años antes de la solicitud de registro, es una medida claramente encaminada a la consecución de la finalidad constitucional perseguida.

(194) La limitación está dirigida a quienes hayan sido integrantes de algún instituto político, quienes podrían servirse de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de su candidatura.

(195) Adicionalmente, con el impedimento en análisis se logra que el acceso a estas candidaturas esté disponible, efectivamente, para ciudadanos que buscan contender sin el

apoyo de una estructura partidista, ya que la influencia que los miembros de los partidos políticos puedan tener sobre las estructuras partidarias a las que pertenecieron se prolonga en el tiempo, de modo que sólo habiendo pasado un periodo determinado puede asegurarse que no la usarán desde su posición como candidatos independientes.

(196) En este sentido, la medida no sólo tiene el potencial de contribuir al fin buscado, sino que está específicamente diseñada para alcanzarlo.

c. Medida menos restrictiva

(197) La medida impugnada es la que restringe en menor medida el derecho a ser votado pues, por un lado, quienes se encuentren en el supuesto de la prohibición en análisis disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, ya sea por conducto del partido político al que pertenecen o a través de uno diferente y, por otro, en lo referente al periodo de la prohibición, esto es, de dos años, se estima que con él se evita que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.

(198) En estas condiciones, al perseguir un fin constitucional imperioso, ajustarse estrechamente al cumplimiento de ese fin, y ser la media menos restrictiva para alcanzarlo, debe concluirse que el artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero no impone una restricción desproporcionada al derecho de ser votado, por lo que se reconoce su validez.

(199) En este orden de ideas, como se adelantó, procede declarar la validez del artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

(200) NOVENO. Prohibición de que los partidos postulen candidaturas comunes en el primer proceso electoral en el que participen. El accionante afirma que el artículo 151, último párrafo, es contrario a los artículos 41, base II, y 116, fracción IV, inciso g), en relación con el artículo 1, párrafos segundo y tercero, todos de la Ley Fundamental, porque se equipara o asemeja la figura de candidatura común al modelo de las coaliciones, aunque en la primera permite conocer la voluntad de los electores, pues cada partido participa con su propio emblema para distinguirse de los demás, lo que arroja certeza absoluta respecto de la manifestación de la voluntad de los electores y, en esta lógica, no existe justificación alguna para limitar las alianzas realizadas en estos términos, al no existir la posibilidad de que haya transferencia de votos.

(201) La candidatura común, afirma, maximiza el derecho de los candidatos a ser votados, pues implica una mayor plataforma que facilita su acceso al poder mediante un triunfo electoral, y la prohibición contenida en el artículo impugnado resulta contraria al principio de equidad, pues el partido que la postula ya obtuvo su registro y está sujeto al mismo régimen de fiscalización, por lo que merece el mismo trato que los demás institutos políticos contendientes, máxime si se toma en consideración que la Ley Fundamental no establece restricción alguna al respecto.

(202) Además, sostiene que la candidatura común no se forma, en tanto que no se reúnen las partes para formar un todo, ya que los partidos conservan su individualidad y sólo comparten al ciudadano postulado y, en esta lógica, su prohibición arbitraria no guarda congruencia con la finalidad de los institutos políticos, pues deja a los de nuevo registro en desventaja frente a los demás, sin que exista una justificación razonable para ello, y conlleva una decisión que debería corresponder al ámbito partidista.

(203) Es infundado el concepto de invalidez que se analiza, conforme a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

(204) En lo que interesa, el artículo 41 de la Ley Fundamental dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores; la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; los partidos políticos son entidades de interés público, y la ley determinará las formas específicas en que podrán intervenir en los procesos electorales, así como los derechos, obligaciones y prerrogativas que les correspondan⁶³.

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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:
I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden...

(205) Por su parte, el diverso artículo 116, fracción IV, de la Ley Suprema señala los distintos elementos que deben contener y garantizar las constituciones y leyes electorales estatales, las cuales tendrán que observar las bases establecidas en la propia Constitución, así como las leyes generales en la materia⁶⁴.

(206) Finalmente, el artículo 73, fracción XXIX-U⁶⁵, establece que el Congreso de la Unión es competente para expedir las leyes generales que distribuyan competencia entre la Federación y los estados, entre otros aspectos, en materia de partidos políticos.

(207) En relación con lo apuntado, en lo que ahora interesa, es de destacarse que el artículo 85, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos establece que las entidades federativas se encuentran facultadas para establecer, dentro de sus constituciones locales, otras formas de participación o asociación distintas a los frentes, coaliciones y fusiones, para que los partidos políticos puedan postular candidatos⁶⁶.

⁶⁴ **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:...

⁶⁵ **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...

⁶⁶ **Artículo 85.**

...

5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

(208) Conforme con lo anterior, el artículo 35 de la Constitución del Estado determina, en lo que ahora importa, que los partidos tendrán derecho a postular candidatos, fórmulas, planillas o listas, por sí mismos, en coalición o en candidatura común con otros institutos políticos, aunque precisa que los de registro nuevo no podrán hacerlo, hasta que no hayan participado de manera individual en un proceso comicial en el Estado⁶⁷.

(209) En congruencia con lo anterior, el artículo 151⁶⁸ de la ley electoral de Guerrero prevé que los partidos políticos podrán constituir frentes, formar coaliciones, fusionarse, y postular candidatos comunes, aunque señala que los institutos políticos nacionales o locales de nuevo registro no podrán formar coaliciones, fusiones o candidaturas comunes antes de la conclusión de la primera elección inmediata anterior a éste.

(210) Como se apuntó con antelación, a juicio del accionante, esta última disposición es contraria a la Ley

⁶⁷ **Artículo 35.** Podrán participar en los procesos electorales del Estado, conforme a las prescripciones contenidas en esta Constitución y en la ley electoral:

...

3. Los partidos políticos tendrán derecho a postular candidatos, fórmulas, planillas o listas, por sí mismos, en coalición o en candidatura común con otros partidos;

...

6. Los partidos políticos con nuevo registro, no podrán formar fusiones, coaliciones o candidaturas comunes, hasta en tanto no hayan participado de manera individual en un proceso electoral local.

⁶⁸ **Artículo 151.** Los partidos políticos, podrán constituir frentes organizando alianzas, para alcanzar objetivos políticos, sociales y culturales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones, a fin de presentar plataformas y postular el mismo candidatos (sic) en las elecciones locales.

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

Los partidos políticos estatales, podrán cambiar su nombre, cuando así lo consideren conveniente.

Los partidos políticos podrán postular candidatos comunes en las elecciones locales.

Los partidos político nacionales y locales de nuevo registro no podrán formar coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro.

Fundamental pues, en su concepto, esencialmente, contraviene los principios de equidad y certeza que deben regir en la materia.

(211) Ahora bien, como ha quedado de manifiesto, la norma combatida es clara en establecer que los partidos con nuevo registro no podrán postular candidaturas independientes mientras no hayan participado de manera individual en un proceso comicial local, limitación que, según ha establecido este Tribunal Pleno, tiene la finalidad de que el instituto político que se encuentre en este supuesto demuestre su fuerza en un proceso electoral, esto es, que en su individualidad acredite que representa una corriente democrática con cierto apoyo electoral.

(212) Lo anterior se entiende razonable, atento a la finalidad que debe perseguir todo partido político, que no es otra sino la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al poder público, tal como se establece en el artículo 41, fracción I⁶⁹, de la Ley

⁶⁹ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I...

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

Fundamental, para lo que se requiere que representen una verdadera opción para los electores.

(213) Así las cosas, es necesario que, en su primera contienda electoral, los partidos de nueva creación participen de manera individual, pues si lo hicieran a través de una candidatura común, no podría advertirse su fuerza de manera objetiva, por la identificación que tendrían con otro instituto político que ya haya tenido experiencias en procesos electorales.

(214) Por tanto, la limitante establecida en el precepto combatido se entiende razonable, pues aun cuando en la boleta de votación se distinga con claridad el partido al que se otorga el sufragio, la preferencia que pudiera llegar a existir para el partido de nuevo registro se verá fuertemente influida por la candidatura común y, en esta lógica, no podría llegar a afirmarse que el voto se entregó al partido postulante.

(215) En este orden de ideas, la disposición combatida no transgrede los principios que rigen la materia, pues no impide la participación de los partidos de nueva creación en los procesos electorales, sino que la limita a hacerlo de manera individual, como se indicó, para demostrar su fuerza real como instituto político y que, efectivamente, constituye una oferta de gobierno capaz de conservarse en otras contiendas.

(216) En concreto, no se viola el principio de certeza, pues el artículo impugnado no provoca incertidumbre jurídica, ya que es

claro en establecer que los partidos con nuevo registro no podrán postular candidaturas comunes mientras no hayan participado de manera individual en una elección local y, como ya se explicó, esta regla encuentra sustento constitucional en las finalidades perseguidas por los institutos políticos, además de que no deja lugar a dudas en torno a que la limitación se constriñe al supuesto específico en él contenido.

(217) Por su parte, tampoco es contrario al principio de equidad, pues no crea una distinción indebida o irrazonable entre los partidos de nuevo registro y el resto de los institutos políticos, en tanto existe una justificación objetiva para esta diferencia, en función de las finalidades constitucionales propias de estos entes de interés público, y la necesidad de que demuestren ser una auténtica opción política, con todo lo que esto involucra en cuanto a las prerrogativas que la Constitución Federal y las leyes ordinarias les otorgan, máxime que salvada su participación en al menos un proceso en los términos indicados, podrán postular las candidaturas comunes a las que alude la propia disposición.

(218) Consideraciones similares a las ahora desarrolladas fueron aprobadas por este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 17/2014⁷⁰, en la que se controvertió la constitucionalidad del artículo 35, primer párrafo, numeral 6, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en el cual, como quedó establecido con antelación en el presente

⁷⁰ Aprobada en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por unanimidad de diez votos (ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández).

estudio, se contiene una previsión sustancialmente idéntica a la que se ha analizado en los párrafos precedentes.

(219) En virtud de lo anterior, como se adelantó, se impone reconocer la validez del artículo 151, último párrafo, de la legislación electoral de Guerrero.

Conceptos de invalidez que formula el Partido Acción Nacional

(220) DÉCIMO. Transferencia de votos entre partidos coaligados. El partido actor manifiesta que los artículos 22, 156 y 165 son contrarios a los principios universales del sufragio y resultan violatorios de la prohibición de transferir o distribuir votos; el espíritu de la reforma político-electoral federal, conforme a lo establecido en la legislación que rige la materia, concretamente, en los artículos 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos, así como 12, numeral 2, y 311, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y lo dispuesto en los artículos 35, 36 y 41 de la Carta Magna, además del 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

(221) Esto, porque la distribución de votos entre partidos coaligados resulta inconstitucional pues, en el caso de las coaliciones, los ciudadanos no manifiestan su preferencia por un partido en lo individual sino por un proyecto político común y, en

esta lógica, el mecanismo de transferencia vulnera la voluntad expresa del elector, y atenta contra las características del sufragio que debe ser libre, secreto, directo e intransferible, por lo que el voto debería contar sólo para la opción que el elector marcó expresamente en la boleta.

(222) A lo anterior debe agregarse que la reforma política de dos mil catorce implicó cambios relevantes en la regulación de las coaliciones, reflejados en la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; en la emisión del sufragio ciudadano debe tenerse presente lo establecido en la Ley Fundamental y los tratados internacionales de los que México es parte, conforme a los cuales, es inaceptable la figura de partición de votos establecida en la porción denunciada de los preceptos combatidos, pues resulta violatoria de la voluntad del elector; la transferencia de sufragios ha sido declarada inconstitucional en diversos precedentes de la Corte, y permite una opción distinta de decisión cuando el votante no manifestó claramente su voluntad para efectos de contar los votos para la asignación de representación proporcional.

(223) Así, aun cuando la normativa impugnada prevea la existencia de los convenios de coalición, las disposiciones combatidas son violatorias de los principios rectores del voto, pues comparten las mismas notas del convenio de transferencia de votos.

(224) Por otra parte, los artículos controvertidos contemplan una distribución de votos que es contraria a los principios

generales de la democracia, pues a través de ellos se pretende realizar un fraude a la ley que desemboque en una falsa representatividad, pues al fraccionar el sufragio de los partidos coaligados se genera una ficción y, consecuentemente, una conformación artificial del Congreso, pues la transferencia de votos combatida de pie a una sobre y sub representación.

(225) En relación con lo anterior, las disposiciones controvertidas son contrarias también al espíritu de la reforma constitucional, cuya idea fue imponer mayores candados para lograr una auténtica representación del órgano legislativo, esto es, lo contrario a lo que éstas provocan, además de que fomentan que los partidos pequeños no puedan posicionar con claridad sus postulados ideológicos pues, ante la posibilidad de que puedan perder su registro a causa del elevado porcentaje de votación requerido al efecto, buscarán asegurar su permanencia a través de la coalición partidista con lo que, además, recibirán prerrogativas que no les corresponden, conforme a la claridad y congruencia de la voluntad ciudadana.

(226) En adición a lo apuntado, en opinión del actor, la única certeza que produce el diseño normativo establecido en los artículos que se impugnan, es el apoyo al candidato postulado, pero no cuál es su intención para que su voto sea tomado en cuenta para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas y, menos aún, para que se distribuya de manera igualitaria entre los partidos y, aun cuando así fuera, no existe mecanismo alguno para que se repartan libremente los porcentajes a adjudicar entre los partidos políticos.

(227) Sobre el particular, menciona que lo ordinario es que el ciudadano vote por el partido de su preferencia y, en esta lógica, aun cuando contienda en coalición, lo lógico sería que siga teniendo un mayor grado de aceptación en favor de un solo partido político, y el Congreso de Guerrero debió haber legislado al respecto, con la finalidad de que la asignación de representación reflejara de manera más fidedigna el tejido social.

(228) Adicionalmente, señala que hay ciudadanos que sólo se ven atraídos por candidatos, sin estar identificados con algún partido político en particular y que, por tanto, no pretenden darle su voto a los institutos coaligados para efectos de la representación proporcional, situación que será posible salvaguardar en caso de que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

(229) Por otra parte, sostiene que resulta contradictorio presumir por ministerio de ley que la intención de un ciudadano que emite su voto en la forma establecida en los artículos combatidos es distribuirlo de manera igualitaria entre los partidos políticos coaligados, no sólo por carecer de vinculación con los principios ideológicos, sino porque resulta más congruente considerar nulo dicho sufragio para efectos de la representación proporcional.

(230) Finalmente, considera que los preceptos que se tildan de inconstitucionales representan un abuso del derecho, pues la partición o distribución de votos avala una forma artificiosa de

participar en la postulación de candidatos de fuerzas electorales que no actualizan el enriquecimiento de la vida democrática, sino una sobre representación en cuanto a la conformación del Congreso estatal.

(231) Conforme a los razonamientos anteriores, concluye que debe declararse la inconstitucionalidad de los artículos 22, 156 y 165, en la porción denunciada, de la legislación impugnada, para que prevalezca la regla establecida en el artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos.

(232) Ahora bien, por cuanto hace a los artículos 22 y 156 combatidos, el proyecto sometido a la consideración del Tribunal Pleno proponía declararlos inconstitucionales, en esencia, al estimar que los estados no tienen atribuciones para legislar en lo relativo al sistema de coaliciones electorales.

(233) No obstante, en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, esta propuesta fue sometida a consideración de los integrantes del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin alcanzar los votos necesarios para prosperar.

(234) Esto es así, pues mientras los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y la Ministra Presidenta en Funciones Sánchez Cordero de García Villegas votaron a favor de la consulta, los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales lo hicieron en contra.

(235) Por tanto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Ley Fundamental, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desestimó la presente acción en relación con los artículos precisados.

(236) Por otro lado, el diverso artículo 165 regula lo relativo a las candidaturas comunes, respecto de las cuales, como se ha analizado con anterioridad en este fallo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 85, párrafo 5⁷¹, de la Ley General de Partidos Políticos, las entidades federativas tienen libertad de configuración legislativa para regularlo.

(237) En virtud de lo anterior, a continuación se procede a realizar el análisis de constitucionalidad de dicho precepto, en la porción normativa que establece el modelo de distribución de votos para el caso de que se haya marcado más de una opción de los partidos políticos que postulan candidatos independientes.

(238) Al efecto, conviene reparar en el texto del referido precepto, que es del tenor literal siguiente:

Artículo 165. Por candidatura común se entiende la postulación de un mismo candidato, una misma planilla o fórmula de candidatos, por dos o más partidos políticos designados previo acuerdo estatutario que emitan los partidos políticos respectivos. En ningún caso, podrán los partidos registrar bajo esta modalidad candidatos postulados por una coalición.
La candidatura común deberá sujetarse a las siguientes reglas:

⁷¹ **Artículo 85.**

...
5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

I. La solicitud de registro de la candidatura común deberá presentarse ante el Consejo General a más tardar tres días antes de la fecha que concluya la presentación de solicitudes de registro de candidatos de la elección de que se trate;

II. Deberá existir consentimiento escrito por parte de los ciudadanos postulados;

III. La postulación de candidatos a diputados o miembros de los Ayuntamientos que se promuevan bajo esta modalidad, deberán incluir la adhesión a las fórmulas o planillas idénticas y completas. Asimismo deberán observar los principios y reglas de igualdad de oportunidades y paridad de género previstas en la presente ley;

IV. Los partidos políticos que postulen candidaturas comunes, conservarán cada uno sus derechos, obligaciones y prerrogativas que les otorga esta Ley;

V. El candidato o candidatos electos, manifestarán a que partido político pertenecerán, en su caso;

VI. El total de gastos de las campañas de candidatos postulados en candidatura común, no podrá rebasar el tope de gastos de campañas que fije el Consejo General del Instituto Electoral;

El cómputo en casilla de la votación obtenida por el candidato, planilla o fórmula común, se sujetará al siguiente procedimiento;

a) Si la boleta apareciera marcada en más de uno de los respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato, fórmula o planilla común, en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo en casilla, pero no se computará a favor de partido alguno;

b) Los demás votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos y se sumarán a favor del candidato, fórmula o planilla común; y,

c) Los votos obtenidos por cada partido político les serán computados para determinar el porcentaje de la votación total correspondiente, para los efectos legales a que haya lugar.

Durante el cómputo de la elección respectiva que se realice en el Consejo Distrital correspondiente, y para el caso específico descrito en el inciso a) del párrafo anterior, se deberán sumar los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos políticos que hayan postulado candidato común y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla, distribuyéndose igualitariamente la suma de tales votos entre dichos partidos; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Para los efectos de la asignación de diputados y miembros de los Ayuntamientos por el principio de representación proporcional, se estará a lo dispuesto por esta Ley.

(239) Establecido lo anterior, debe señalarse, por principio de cuentas, que el artículo controvertido precisa que la candidatura común consiste en la postulación de un mismo

candidato, planilla o fórmula, por dos o más partidos, previo acuerdo estatutario que emitan al efecto, sin que sea posible registrar, bajo esta modalidad, a candidatos postulados por una coalición.

(240) Además, establece las reglas a las que deberá sujetarse la candidatura común, y el procedimiento al que se sujetará el cómputo en casilla de la votación obtenida por ésta, dentro del cual, en lo que interesa destacar, se establece que cuando la boleta respectiva sea marcada en más de uno de los respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato, fórmula o planilla común, en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo, pero no se computará a favor de partido alguno.

(241) Vinculado con lo anterior, precisa que durante el cómputo de la elección respectiva que se realice en el Consejo Distrital correspondiente, y para el caso específico descrito con anterioridad, se deberán sumar los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos políticos que hayan postulado candidato común, y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el acta correspondiente de escrutinio y cómputo de casilla, para distribuirlos de manera igualitaria entre dichos institutos políticos, salvo que existiera alguna fracción, en cuyo caso se asignarán a los partidos de mayor votación.

(242) En congruencia con lo anterior, los artículos 334⁷² y 336⁷³ de la ley comicial de Guerrero establecen que cuando

⁷² **Artículo 334.** El escrutinio y cómputo, es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las Mesas Directivas de Casilla, determinan:

...

Cuando el elector marque en la boleta dos o más cuadros y exista coalición o candidatura común entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados, el voto contará para el candidato de la

durante la diligencia de escrutinio y cómputo llevada a cabo en la Mesa Directiva de Casilla se advierta que el elector marcó dos o más emblemas de partidos que hayan contendido mediante candidatura común, el voto contará para el candidato de coalición y se registrará por separado en el acta correspondiente.

(243) Las actas de escrutinio y cómputo formarán parte de los expedientes de casilla⁷⁴ que serán remitidos a los consejos distritales correspondientes⁷⁵, en los que se llevará a cabo el cómputo de elección, que no es otra cosa más que la suma de los resultados en ellas consignadas (o en las actas de cómputo distrital, según se trate)⁷⁶.

(244) El cómputo de la elección de ayuntamientos es la suma que realiza el Consejo Distrital de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas de los municipios que integran el distrito correspondiente⁷⁷, y realizado el

coalición y se registrará por separado en el espacio correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla, conforme lo establecido en el artículo 156 y 165 de la presente Ley...

⁷³ **Artículo 336.** El escrutinio y cómputo de cada elección se realizará conforme a las reglas siguientes:

...

Tratándose de partidos coaligados o candidaturas comunes, si apareciera cruzado más de uno de sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de la coalición o candidatura común, lo que deberá consignarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente...

⁷⁴ **Artículo 341.** Al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de Casilla con la documentación siguiente:

...

II. Un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo; y...

⁷⁵ **Artículo 345.** una vez clausuradas las casillas, los presidentes o en su caso el secretario de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al consejo distrital que corresponda, los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la hora de clausura:...

⁷⁶ **Artículo 357.** El cómputo de una elección es la suma que realizan los organismos electorales de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas o actas de cómputo distrital, dentro de su competencia y jurisdicción.

⁷⁷ **Artículo 361.** El cómputo de la elección de Ayuntamientos, es la suma que realiza el Consejo Distrital Electoral, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en los respectivos municipios que integran el distrito.

procedimiento establecido al efecto, a partir del resultado obtenido, en lo que interesa, se procederá a realizar la asignación de regidores de representación proporcional, y a expedir las constancias correspondientes⁷⁸.

(245) Los consejos distritales realizarán también el cómputo de la elección de diputados de mayoría relativa⁷⁹ y de representación proporcional⁸⁰ y, en este caso, los resultados anotados en las actas de cómputo distrital correspondiente, servirán de base para realizar el cómputo estatal respectivo⁸¹,

⁷⁸ **Artículo 364.** Los consejos distritales una vez realizado el procedimiento establecido en las fracciones anteriores, procederán:

...

III. Realizar la asignación de regidores de representación proporcional en los términos establecidos por los artículos 21, 22 y 23 de esta ley; y

IV. Expedir en su caso, a cada partido político y candidato independiente, la constancia de asignación de regidores de representación proporcional.

Artículo 366. Realizado el cómputo a que se refieren los artículos 361 al 364 el Consejo Distrital Electoral, procederá a la asignación de Regidores, conforme a los artículos 20, 21 y 22 de esta ley.

⁷⁹ **Artículo 367.** Los consejos distritales realizarán el cómputo distrital de la votación para diputados de mayoría relativa, el cual se sujetará al procedimiento siguiente:

I. Se harán las operaciones señaladas en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 363 de esta Ley;

II. Acto seguido, se abrirán los paquetes en que se contengan los expedientes de las Casillas Especiales, que se hayan instalado, para extraer el de la elección de diputados y se procederá en los términos de las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 363 de esta Ley;

III. La suma de los resultados, después de realizar las operaciones indicadas en la fracción anterior, constituirá el cómputo Distrital de la elección de diputados de mayoría relativa que se asentará en el acta correspondiente;

IV. Se hará constar en el acta circunstanciada de la sesión, los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma;

V. El Consejo Distrital verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de la fórmula para diputados de mayoría relativa, cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 10 de esta Ley;

VI. Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión, los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que hubiere obtenido la mayoría de votos;

VII. Realizar la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa, verificando que se cumplan los requisitos de elegibilidad de los candidatos previstos en la Constitución Local y en esta Ley; y

VIII. Expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a la fórmula de diputados electos por ese principio.

⁸⁰ **Artículo 368.** Inmediatamente después de concluido el cómputo distrital de diputados de mayoría relativa, los consejos distritales realizarán el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional, que consistirá en realizar la suma de las cifras obtenidas en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría relativa y la votación de diputados de representación proporcional en las casillas especiales y se asentará en el acta correspondiente a la misma elección.

⁸¹ **Artículo 384.** El cómputo Estatal de diputados por el Principio de representación proporcional, es la suma que realiza el Consejo General del Instituto, de los resultados anotados en las actas de Cómputo Distrital de diputados de representación proporcional, a fin de determinar la votación obtenida en la elección de diputados por este principio en la Entidad.

como ocurre también en el caso de la elección de Gobernador del Estado⁸².

(246) Las consideraciones desarrolladas con anterioridad han sido destacadas con la intención de acreditar que el modelo de distribución de votos establecido en el precepto se encuentra directamente vinculado con la determinación de la fuerza electoral de los partidos que hayan postulado una candidatura común, por lo que tienen reflejo en la determinación de su representatividad y, por tanto, en la asignación de representación proporcional, en los casos en que ésta proceda.

(247) Lo dicho se estima relevante, pues pone de manifiesto que la disposición que se tilda de inconstitucional es útil para proteger el voto de los electores para estos efectos, en tanto que asegura que el sufragio que emitan será único e indivisible, ya que tendrá validez para el candidato y los partidos que lo hayan respaldado, máxime que estos competirán de manera individual, con independencia de que hayan postulado a una misma persona.

⁸² **Artículo 380.** El Cómputo Estatal es el procedimiento por el cual el Consejo General del Instituto determina mediante la suma de los resultados anotados en las actas de Cómputo Distrital y acta de Cómputo Parcial del voto de los ciudadanos en el extranjero de la elección de Gobernador, en su caso, la votación obtenida en esta elección en la entidad. El cómputo se sujetará a las siguientes reglas:

I. Se tomará nota de los resultados que consten en cada una de las actas del Cómputo Distrital;
II. Se tomará nota del resultado que conste en el acta de cómputo del voto de los ciudadanos en el extranjero.
II (SIC). La suma de estos resultados constituirá el Cómputo Estatal de la elección de Gobernador;
III. Concluido el cómputo de la elección de Gobernador, se hará la declaración de validez de la misma elección y se procederá a la verificación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad previstos por la Constitución Federal, la Constitución Local y esta Ley;
IV. Posteriormente se procederá a expedir la constancia de mayoría y validez de la elección de Gobernador y de elegibilidad del candidato que haya obtenido el mayor número de votos; y
V. Se hará constar en el acta circunstanciada de la sesión, los resultados del cómputo y los incidentes que ocurriesen durante la misma.
El cómputo a que se refieren las fracciones anteriores se realizarán ininterrumpidamente hasta su conclusión.

(248) En este sentido, se entiende justificado que el legislador de Guerrero haya incluido una previsión en el sentido de cómo distribuir los votos en que se haya marcado más de un emblema de partidos que hayan postulado candidatos comunes, pues de esta forma se garantiza el respeto de la voluntad de los electores; se evita incidir, de manera negativa, en aspectos propios de su representatividad, y se asegura que el sufragio contará igual para el candidato y los institutos que lo apoyaron en la contienda.

(249) Atento a lo anterior, debe reconocerse la validez del artículo 165 de la normativa electoral de Guerrero.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Son procedentes pero infundadas las acciones de inconstitucionalidad 65/2014 y 81/2014.

SEGUNDO. Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad en relación con el artículo 22, en la porción normativa que establece: “...*los votos que hayan sido marcados a favor de dos o más partidos coaligados, contarán para los candidatos de la planilla y se distribuirán por el consejo distrital de forma igualitaria para el efecto de la asignación de regidores, en caso de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación...*”, así como respecto del artículo 156 de la Ley Número 483 de Instituciones y

Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el treinta de junio de dos mil catorce.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 13, 15, 17, 18, 39, 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, 151, último párrafo, 165 y Octavo Transitorio de la legislación estatal combatida.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese. Por oficio, a las autoridades.

En su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la jurisdicción y competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de cinco votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando décimo, en su primer parte, consistente en declarar la invalidez de los artículos 22 y 156 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero por la cuestión de competencia. Los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 22 y 156 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero por una cuestión de competencia, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto del considerando décimo, en su primera parte, la propuesta consistente en dar respuesta al concepto de

invalidez esgrimido, en el sentido de desestimarlos por lo que ve a los artículos 22 y 156 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en atención a la votación tomada sobre el tema de la competencia de conformidad a lo resuelto en la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de las propuestas de los considerandos sexto, quinto y noveno consistentes, correspondientemente, en reconocer la validez de los artículos 13, 17, 18 y octavo transitorio, 15 y 151, último párrafo, de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez

Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del artículo 39 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando octavo, consistente en reconocer la validez del artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas con interpretación conforme, respecto de la propuesta del considerando décimo, en su segunda parte, consistente en reconocer la validez del artículo 165 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas.

Los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Presidente Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, el primero previo aviso a la Presidencia y el segundo por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial. La señora Ministra Luna Ramos se ausentó de esta sesión previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta en funciones y el Ministro Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

**PRESIDENTA EN FUNCIONES DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRA OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ

**CORDERO DE GARGÍA VILLEGAS
PONENTE**

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2014 y su acumulada 81/2014, promovidas por los PARTIDOS POLÍTICOS MOVIMIENTO CIUDADANO Y ACCIÓN NACIONAL**, falladas el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** *Son procedentes pero infundadas las acciones de inconstitucionalidad 65/2014 y 81/2014.* **SEGUNDO.** *Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad en relación con el artículo 22, en la porción normativa que establece: "...los votos que hayan sido marcados a favor de dos o más partidos coaligados, contarán para los candidatos de la planilla, y se distribuirán por el consejo distrital de forma igualitaria para el efecto de la asignación de regidores, en caso de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación...", así como respecto del artículo 156 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el treinta de junio de dos mil catorce.* **TERCERO.** *Se reconoce la validez de los artículos 13, 15, 17, 18, 39, 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, 151, último párrafo, 165 y Octavo Transitorio de la legislación estatal combatida.* **CUARTO.** *Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* **Conste.**

RJLP/lamd/mcchb

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2014 Y SU ACUMULADA 81/2014

I. ANTECEDENTES

En sesión del veinticinco de septiembre de dos mil catorce el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, interpuesta por los Partidos Políticos Movimiento Ciudadano y Acción Nacional que controvierten diversos preceptos de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicada en el Diario Oficial de la entidad el treinta de junio de dos mil catorce. No compartí algunas consideraciones vertidas en el considerando séptimo de la sentencia por lo que reservé mi derecho a realizar el presente voto concurrente.

En el considerando séptimo se trató el planteamiento relativo que resulta excesivo el porcentaje para que los ciudadanos puedan registrarse como candidatos independientes. Los accionantes alegan que el artículo 39 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos local es violatorio del principio de equidad que debe regir la materia electoral. El precepto requiere un porcentaje de respaldo ciudadano (3% de la lista nominal) para que los candidatos independientes puedan contender por los cargos de gobernador, diputados y miembros de ayuntamiento que es el mismo exigido a los partidos políticos. Además, a éstos últimos se les pide un porcentaje menor para constituirse.

II. RAZONES DE LA MAYORÍA

La sentencia considera que el argumento es infundado pues se desprende a partir de los artículos 116 Base IV y 35 fracción II de la Constitución Federal, que los Estados tienen libertad configurativa con respecto a los requisitos imponibles a los candidatos independientes para contender. Asimismo, considera que el requisito de porcentaje, así como el requisito de que sea sólo uno de los posibles candidatos el que pueda ganar el registro (el que tenga mayor porcentaje de apoyo) son requisitos que están dentro de dicha libertad configurativa.

Finalmente, la sentencia identifica que el argumento de los accionantes se basa en una comparación entre desiguales frente a una medida que resulta más gravosa para una parte que para otra. Según la sentencia, debido justamente a las diferencias entre las figuras, es que los requisitos para candidatos independientes no son los mismos que para un partido político pues el respaldo es necesario para garantizar que el ejercicio del derecho a ser votado sea efectivo y asegura que se eroguen recursos públicos en un candidato que cuenta con cierto grado de representación. Citan como precedente en este sentido la tesis de jurisprudencia de rubro “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A LOS CANDIDATOS CIUDADANOS DE PARTICIPAR EN PRECAMPAÑAS ELECTORALES, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL (LEGISLACIÓN ELECTORAL DE QUINTANA ROO)” que declara constitucional el

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2014 Y
ACUMULADA 81/2014
VOTO CONCURRENTES**

requisito de que los candidatos independientes compitan en una precampaña muy similar al proceso interno de los partidos para elegir a su candidato.

RAZONES DE DISENSO

Coincido en que las legislaturas de los Estados tienen cierto grado de libertad configurativa en la materia, sólo delimitada por el derecho humano de carácter político a ser votado. De ahí que en otros casos, por ejemplo en la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, me haya pronunciado por que el porcentaje necesario de respaldo ciudadano para registrarse como candidato independiente sea determinado por las legislaturas locales.

Sin embargo, debo hacer ciertas precisiones pues, como reconoce la propia sentencia, este no es el único requisito para obtener un registro; sino que la ley electoral del estado de Guerrero, condiciona esta vertiente del derecho a ser votado en su artículo 53¹ al establecer que además del porcentaje de respaldo ciudadano mínimo, sólo el que tenga mayor porcentaje

¹ ARTÍCULO 53. De todos los aspirantes a un mismo cargo de elección popular, **solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente** aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas y supere el porcentaje mínimo antes mencionado.

Se declarará desierto el proceso de selección de candidatos independientes en la demarcación de que se trate, cuando ninguno de los aspirantes obtenga por lo menos el porcentaje requerido como mínimo de respaldo ciudadano.

En ningún caso, se publicará la información relativa al respaldo ciudadano que reciban los aspirantes.

Si la solicitud no reúne el porcentaje requerido se tendrá por no presentada.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2014 Y
ACUMULADA 81/2014
VOTO CONCURRENTES**

es el que tiene el derecho al registro como candidato independiente.

En este sentido, no coincido con la vinculación que hace la sentencia de ambos requisitos, pues para mí uno es justificado y razonable, mientras que el otro condiciona el derecho a ser registrado como candidato independiente sin justificación. Pues al establecer ya la misma ley un baremo general para todos los candidatos, no puede establecer un criterio adicional para que sólo uno de ellos sea registrado y pueda participar en la campaña. Son justamente las campañas las que deben definir el apoyo final y cuál es el candidato que debe ocupar el puesto de elección; pues el requisito de demostrar cierto porcentaje de respaldo ciudadano es suficiente para justificar su participación en las campañas electorales. Considero que la limitación a que un solo candidato independiente sea registrado, viola sus derechos a ser votado y a la igualdad.

Por las razones anteriores fue que, aunque compartí el sentido de la resolución, me aparté de algunas de sus consideraciones.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

RMMG/JRCR

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2014 Y SU ACUMULADA 81/2014 CORRESPONDIENTE A LA SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE VEINTICINCO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL CATORCE.

En el presente voto desarrollo las razones por las cuales no comparto la decisión de la mayoría de reconocer la validez del artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, el cual dispone que los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán acompañar la solicitud con manifestación de “[n]o ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en la Ley, a menos que se haya separado del partido político con anticipación de al menos dos años”.

No puedo compartir la declaratoria de validez de esta porción normativa, ya que, en mi opinión, viola el derecho de las personas de acceder a una candidatura independiente.

Los artículos 116, fracción IV, incisos k) y p), en relación con el 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 357, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales imponen a las entidades federativas la obligación de regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y el acceso a la radio y televisión.

Lo anterior se traduce en la obligación positiva de las entidades federativas de diseñar un sistema que permita la elección de representantes a través de candidaturas independientes, para lo cual gozan de una amplia libertad de configuración, pero como lo señalan los precedentes de este Tribunal Pleno,

esa libertad no es absoluta, pues, en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a dichas candidaturas no sean desproporcionados o irrazonables.

La distinción entre requisitos de elegibilidad y los demás requisitos y bases de registro se fundamenta en el texto literal del artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, pues, por una parte establece que es un derecho de los ciudadanos poder ser votados para todos los cargos de elección popular, “teniendo las calidades que establezca la ley”; por el otro, la norma establece el derecho de solicitar el registro de candidatos independientes cuando se cumplan “con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”. Los primeros atienden a los atributos de los ciudadanos que deben reunir para lograr el registro como candidatos independientes; los segundos se refieren a requisitos referidos a cuestiones externas a los atributos personales de los aspirantes, por lo que no inciden en la titularidad del derecho humano.

Los requisitos de elegibilidad deben controlarse con escrutinio estricto porque al configurarlos el legislador se ubica en la posición de diseñar categorías de potenciales competidores en las contiendas electorales, en las que podrá ubicar a los ciudadanos de acuerdo al criterio de clasificación que escoja; dicho poder de configuración irradia sus efectos en las precondiciones de la competencia electoral y al excluir a una categoría de sujetos, el legislador puede beneficiar a un grupo político en detrimento de otros.

Con ello, el legislador podría lograr la exclusión de toda una categoría de ciudadanos, visto como potenciales competidores de los actuales y temporales representantes populares, bajo la regla de mayoría, impidiéndoles lograr su registro como candidatos independientes bajo su legal inelegibilidad.

Sobre estas bases, las candidaturas independientes, como están previstas en la Constitución, deben interpretarse como un instrumento normativo para avanzar un gobierno democrático, en el cual el poder público no sólo se encuentra disponible para algunos segmentos mayoritarios representados por la estructura partidaria, sino también para permitir la deliberación democrática entre sectores de la población, que de otra forma no podrían hacer valer su voz en el proceso electoral, dando acceso a la contienda electoral a visiones representables por un candidato independiente que no tuvo cabida en un partido político, a través de quien cierto segmento de la sociedad puede hacer valer sus puntos de vista en el mercado de las ideas.

En suma, el derecho de los ciudadanos a candidaturas independientes debe controlarse desde una perspectiva funcional, entendiendo que no sólo se protege un espacio para el desarrollo de la autonomía de la persona, sino también las precondiciones de un sistema democrático funcional; esta perspectiva funcional de los derechos a la luz de un determinado modelo democrático ha sido reiterado en diversos precedentes. Por ejemplo, se ha establecido que los derechos constitucionales a votar y ser votado guardan una relación de interdependencia no sólo con otros derechos como el de libertad de expresión y de asociación, sino con las cláusulas estructurales, como la democrática, que obligan a esta Corte a adoptar una interpretación funcional de su contenido.¹

¹ Ver la jurisprudencia 83/2007 de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 984 del Tomo XXVI (diciembre de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ.”

Antes de introducirse en el texto constitucional las candidaturas independientes, este Pleno determinó que las normas constitucionales debían interpretarse de manera funcional a la luz del modelo democrático que consagra nuestro sistema constitucional. Así, se dijo que “bajo una interpretación funcional de las disposiciones aplicables, el Constituyente Permanente ha pretendido fortalecer, mediante las sucesivas reformas constitucionales en materia político-electoral, un sistema de partidos políticos plural y competitivo, habida cuenta que éstos constituyen un elemento central en la reproducción del Estado constitucional democrático de derecho.” Sólo por cuanto a su metodología interpretativa, véase la ahora superada tesis de jurisprudencia por el nuevo contenido constitucional, 59/2009 de este Pleno, visible en la página 1353 del Tomo XXX (julio de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, CIUDADANAS O NO PARTIDIARIAS. AL NO EXISTIR EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ALGUNA BASE NORMATIVA EXPRESA EN RELACIÓN CON AQUÉLLAS, EL LEGISLADOR ORDINARIO FEDERAL NO PUEDE REGULARLAS.”

Con ello, se deben someter a escrutinio los requisitos exigidos a los aspirantes a dichas candidaturas con el fin de determinar si se erigen como “barreras de entrada” injustificadas a un espacio de competencia electoral, que controlado regularmente por los partidos políticos podrían responder a sus incentivos de desplazar a sus competidores y generar fenómenos de blindaje.

Con este modelo, esta Corte debe controlar la justificación de las barreras de entrada, con un escrutinio más estricto a medida que el legislador no sólo regule requisitos y bases que ordenen el registro de los candidatos, sino regule las condiciones de elegibilidad, con lo cual puede desplazar a una categoría de competidores de la contienda.

Así, como los jueces controlan la regulación de los mercados, cuidando que el estado no imponga barreras de entrada que excluya a determinados sujetos de la competencia, en el mercado político debemos controlar que los aspirantes a las candidaturas independientes no sean excluidos de competir injustificadamente por la representación popular.

Ciertamente esta Corte no podría determinar el grado apropiado de calidad de la competencia política. Ello corresponde determinar a las leyes de cada estado dentro de un ejercicio válido de experimentación democrática, por lo que se reitera que los congresos locales gozan de libertad configurativa; sin embargo, sí se puede establecer cuando se erigen barreras de entrada que resultan injustificadas. No se puede exigir un máximo de calidad, pero sí un mínimo. Ciertamente no se puede determinar en sede judicial cuántos candidatos independientes son suficientes en cada contienda electoral para garantizar una apropiada calidad del proceso político, pero, se insiste, esta Corte sí puede controlar la calidad de la competencia, si se excluyó a una categoría de sujetos de manera injustificada.

En suma, la revisión de la validez de los requisitos legales impuestos por los congresos locales no sólo debe pasar por verificar si imponen restricciones sobre el derecho de las personas a ser votados a través de una candidatura

independiente, por lo que no resulta determinante que en otros precedentes un mismo requisito de elegibilidad haya sido declarado válido, sino también es necesario el sentido que adquiere esa norma en su contexto legislativo concreto y determinar contextualmente si se imponen barreras de entrada injustificables al proceso electoral para las voces minoritarias agrupadas alrededor de esa candidatura, lo que concomitantemente podría permitir analizar si el legislador ha discriminado en contra de los votantes cuyas preferencias residen fuera de los partidos políticos existentes.

Las leyes cuya validez se controla son aprobadas por los representantes populares que, en su mayoría pertenecen a partidos políticos, por tanto, esta Corte debe cuidar que dichas leyes no sirvan de instrumento de protección de esos partidos políticos para no competir con los candidatos independientes en condiciones equitativas. La existencia de incentivos del legislador para desplazar a los competidores minoritarios de los partidos políticos debe alertar a esta Corte para controlar con sumo cuidado la validez de las leyes, cuando se alegue en los juicios un efecto de desplazamiento o exclusión.

Pues bien, aplicadas las anteriores consideraciones al presente caso, concluyo que las normas impugnadas resultan inconstitucionales por no superar el escrutinio estricto de regularidad constitucional.

Ello, pues analizada la norma en su contexto legal específico, a la luz de la integridad de la regulación del legislador, se concluye que si bien atiende a una finalidad imperiosa constitucionalmente legítima, no obstante, no constituye la medida menos gravosa disponible, al existir en la misma legislación local otras menos restrictivas para abordar el mismo propósito. Si el legislador pretende evitar la indebida influencia de determinados funcionarios o miembros de partidos para hacerse de una candidatura independiente, ello se logra a través de imponer requisitos de transparencia en gastos y de las formas de obtención de los apoyos, más no excluyendo de un proceso electoral completo a esas personas, inhabilitándolas para hacer valer sus puntos de vista en el mercado electoral. Por tratarse de

requisitos sobre-excluyentes, considero que las normas deben declararse inválidas.

En el estado ya se prevé un sistema legal de obligaciones a cargo de los aspirantes y candidatos independientes registrados, en materia de transparencia, y un complejo listado de prohibiciones, tendientes a evitar que acepten recursos de partidos políticos, de actuar en su nombre, de ser parte de ellos, o de competir por ellos, asimismo, se establecen obligaciones a su cargo dirigidas a diferenciar la propuesta política de esas candidaturas de los partidos políticos, a fin de evitar confusión entre la ciudadanía. Esta regulación se garantiza mediante un sistema de fiscalización

Así, conforme a todas estas normas, los candidatos independientes se encuentran regulados de una forma en que se previene y, en su caso se corrigen o se sancionan, los intentos de indebida influencia de un partido político en una candidatura independiente, pues cualquier situación de contubernio ya se encuentra prohibida y resulta fiscalizable en cualquiera de las etapas del proceso de registro y de la elección.

En este sentido, el precepto impugnado —en la porción analizada— constituye una medida altamente restrictiva en comparación con las ya utilizadas en la ley, al grado de poder calificarla de absoluta, pues lejos de implementar una medida proporcional que al mismo tiempo sea respetuosa del derecho, los termina excluyendo obligándolos a mantenerse fuera de la posibilidad de la contienda electoral a través de las candidaturas independientes.

En el contexto legislativo mencionado, se estima existen medidas menos restrictivas que no supongan el costo de excluir a toda una categoría de ciudadanos de la contienda electoral y el menoscabo que ello implica para que ciertas minorías hagan valer su punto de vista en el proceso democrático. La exclusión de estos ciudadanos supone el costo de no ver reflejadas sus visiones —con representación en la sociedad— en la

deliberación democrática, no obstante que existan medidas igualmente efectivas que resultan menos gravosas.

En efecto, el legislador puede identificar ciertos sujetos que por su posición de influencia y poder dentro de un partido (típicamente, dirigentes) pueden ejercer una indebida influencia si se postulan como candidatos independientes, para generar beneficios a dicho partido, al poder generar un contubernio para que ese partido tenga dos candidatos. Sin embargo, la norma impugnada, lejos de identificar cuidadosamente a los sujetos que por su posición plantean este tipo de riesgos, determinó que la categoría de exclusión debía ser total. Así, el legislador, sin ulterior distinción, estableció que todos los ciudadanos que hayan sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en la Ley, a menos que se haya separado del partido político con anticipación de al menos dos años, no podrían aspirar a una candidatura independiente.

Como es evidente, no todos los ciudadanos que actualicen alguna de dichas categorías presentan el tipo de riesgo, lo que implica que los candidatos pueden ser o no ser miembros del partido y, por tanto, carecer del poder de influencia que se busca neutralizar.

En mi opinión, este Pleno debió descartar la razonabilidad de la medida, pues no es acertado estimar que toda una categoría de ciudadanos, por el mero hecho de presentar algunas de las características previstas por la norma sean excluidos sin más de la posibilidad de aspirar a una candidatura independiente. En este sentido, la norma resulta excesivamente sobre inclusiva, pues el legislador ha creado una categoría de ciudadanos con un criterio tan extenso, que termina incluyendo a una gran cantidad de ciudadanos a quienes se les excluye de sus derechos políticos, sin presentar el tipo de riesgo (contubernio) que los congresos locales pueden combatir.

Este Pleno debió reiterar su criterio de que un problema de sobre-inclusión normativa de un precepto sujeto a escrutinio estricto de inconstitucionalidad, por su desproporción, debe declararse inválido, pues, aunque se califique como una medida globalmente apta para tratar de alcanzar un determinado fin, por su incidencia en el ejercicio de derechos fundamentales de una manera innecesaria, debe rechazarse, pues termina afectando a una gran cantidad de personas que no se relacionan con el fin buscado por la norma.

Aceptar la validez de la norma, a pesar de incurrir en el problema de sobre inclusión mencionado, supondría aceptar un poder de configuración de las legislaturas de los Estados que va más allá de lo permitido por la Constitución, el cual podrían utilizar para vedar la posibilidad de participación a ciudadanos que lejos de representar un riesgo de distorsión al proceso democrático, representan legítimas visiones minoritarias, que han encontrado cobijo en los partidos políticos, haciéndolos esperar en una situación de abstención y silencio político, en dos procesos electorales, al no poder encontrar un cauce de participación disponible en las candidaturas independientes. Nuestro modelo democrático deliberativo, basado en el pluralismo y en la prohibición de discriminación por razón de opiniones, prohíbe este tipo de desplazamiento de toda una categoría de ciudadanos de su derecho a participar en los procesos democráticos.

MINISTRO:

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

DGS

ESTA FOJA FORMA PARTE DEL VOTO PARTICULAR CORRESPONDIENTE A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2014 Y SU ACUMULADA 81/2014. CONSTE.