

**EXPEDIENTE:** SUP-OP-23/2014

**ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD:**  
55/2014

**PROMOVENTE:** PARTIDO  
POLÍTICO MOVIMIENTO  
CIUDADANO

**DEMANDADOS:** CONGRESO  
DEL ESTADO DE MICHOACÁN Y  
OTRO

**OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 55/2014, A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.**

**Cuestión preliminar.**

El precepto de la ley reglamentaria invocado dispone que si una acción de inconstitucionalidad se promueve contra un ordenamiento electoral, se puede solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **opinión** sobre los temas y conceptos especializados en la materia de su

## SUP-OP-23/2014

competencia<sup>1</sup>, relacionados con el tema a debate sometido a la decisión del Alto Tribunal.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>2</sup> ha establecido que los criterios emitidos en estos casos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación -órgano jurisdiccional especializado en la materia-, carecen de fuerza vinculatoria para el Máximo Tribunal, pero que aportan elementos complementarios para la adecuada interpretación de las instituciones jurídicas del ámbito electivo, como datos orientadores para el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Por su parte, el numeral 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria en cita<sup>3</sup> establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal, deben constreñir la materia de estudio a lo planteado por los actores en los conceptos de invalidez; por tanto, es dable inferir que la opinión solicitada a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe referir en forma concreta a los temas cuestionados en los conceptos de invalidez.

---

<sup>1</sup> 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IX, Abril de 1999; Pág. 255. **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.**

<sup>2</sup> 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Pág. 555. **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.**

<sup>3</sup> **Artículo 71.**

... Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

**Órganos ejecutivo y legislativo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas.**

El Partido Político Movimiento Ciudadano señala como **autoridad emisora** de la norma general impugnada a la LXXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Michoacán y, como entidad del Poder Ejecutivo que la **promulgó**, al Gobernador Substituto de la entidad federativa señalada.

**Normas impugnadas.**

Las **normas generales** cuya validez se impugna son los artículos 45, párrafo primero; 46, párrafo segundo; 135, párrafo segundo; 136 a 141; 143, párrafo cuarto; 145, párrafo doceavo; 169, párrafo decimonoveno; 191, párrafo tercero; 210, fracción VII, último párrafo; 212, fracción II, último párrafo; 230, fracción IV, inciso f); 231, inciso d), fracciones IV y V; 274; 289, primer párrafo; 292, primer párrafo; 298, fracciones I y II; 305, fracción II; 308, párrafo primero; 312, párrafo primero; 313. Último párrafo; 314, fracción IV; 317, segundo párrafo; 318, párrafo primero, fracción II; 320, y 326 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Decreto número 323 del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa, el veintinueve de junio de dos mil catorce.

**Disposiciones constitucionales violadas.**

El partido actor estima que, entre otros, se vulneran los artículos 1º; 9; 35, fracción I; 41, Bases I y V; 54, fracción II, así como 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Temas planteados en la acción de inconstitucionalidad.**

En el caso, los conceptos de invalidez se formulan al tenor de los siguientes temas:

**TEMA 1. COMPETENCIA PARA LA FISCALIZACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS.**

**Norma y concepto de invalidez**

El accionante sostiene que los artículos 45, párrafo primero; 135, párrafo segundo, y 136 a 140 del código impugnado, son contrarios a lo establecido en los artículos 41, Base V, Apartados A, párrafo primero, y B, inciso a), numeral 6, párrafos tercero y cuarto de la Constitución federal, al conceder facultades al Órgano de Fiscalización del Instituto Electoral local y establecer el procedimiento para la revisión de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, cuando, en su concepto, ello corresponde al Instituto Nacional Electoral, salvo en casos excepcionales en que se decida delegarla al organismo público local.

El texto de los artículos impugnados es el siguiente:

**“ARTÍCULO 45.** La Unidad de Fiscalización es el órgano técnico del Consejo General del Instituto que tendrá a su cargo, en su caso, la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación. Tendrá autonomía técnica y de gestión.  
[...]

**ARTÍCULO 135.** El órgano interno de los partidos políticos previsto en este Código, será el responsable de la administración de su patrimonio y de sus recursos generales, de precampaña y campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el presente Capítulo.

Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.

La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General, a través de la Unidad de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.

**ARTÍCULO 136.** Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:

a) Informes trimestrales de avance del ejercicio:

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

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

III. Durante el año del proceso electoral estatal se suspenderá la obligación establecida en este inciso; y,

IV. Si de la revisión que realice la Unidad de Fiscalización, se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido político a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. Los informes constituyen un precedente para la revisión anual que realizará la autoridad.

b) Informes anuales de gasto ordinario:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;

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

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

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

**ARTÍCULO 137.** Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:

a) Informes de precampaña:

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

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

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

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

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

b) Informes de Campaña:

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

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

III. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad de Fiscalización dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo.

**ARTÍCULO 138.** El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas:

a. Informes trimestrales de avance del ejercicio:

I. Una vez entregados los informes trimestrales, si de la revisión que realice la Unidad de Fiscalización, se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes;

II. En todo caso los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad.

b. Informes anuales:

I. Una vez entregados los informes anuales, la Unidad de Fiscalización, tendrá un término de sesenta días para su revisión y estará facultado en todo momento para solicitar al órgano previsto en el artículo 104, inciso c) de este Código, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;

II. Si durante la revisión de los informes la Unidad de Fiscalización, advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, prevendrá al partido político que haya incurrido en ellos para que en un plazo de diez días, contados a partir de dicha prevención, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

III. La Unidad de Fiscalización está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones realizadas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. La

Unidad de Fiscalización informará igualmente del resultado antes del vencimiento del plazo para la elaboración del dictamen consolidado a que se refiere la fracción siguiente;

IV. Una vez concluido el plazo referido en la fracción I de este inciso o, en su caso, el concedido para la rectificación de errores u omisiones, contará con un plazo de veinte días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, para someterlos a consideración del Consejo General;

V. Una vez concluido el plazo a que se refiere la fracción anterior, la Unidad de Fiscalización presentará en un término de setenta y dos horas, el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con diez días para su discusión y aprobación.

c) Informes de Precampaña:

I. Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la Unidad de Fiscalización tendrá un término de quince días para la revisión de dichos informes;

II. La Unidad de Fiscalización, informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

III. Una vez concluido el término referido en la fracción anterior, la Unidad de Fiscalización contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración del Consejo General;

IV. Una vez concluido el plazo anterior, la Unidad de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el

proyecto ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación.

d) Informes de Campaña:

I. La Unidad de Fiscalización revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;

II. Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad de Fiscalización, contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada;

III. En el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

IV. Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad de Fiscalización, contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración del Consejo General;

y,  
V. Una vez aprobado el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, la Unidad de Fiscalización, a través de su Presidente, someterá a consideración del Consejo General, los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.

**ARTÍCULO 139.** Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad de Fiscalización deberán contener como mínimo:

a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;

b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos; y,

c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.

**ARTÍCULO 140.** Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal el dictamen consolidado y resolución que emita el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia, en cuyo caso, el Consejo General deberá:

I. Remitir al Tribunal, junto con el recurso, el dictamen consolidado de la Unidad de Fiscalización y el informe respectivo;

II. Remitir al Periódico Oficial, para su publicación, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste una vez que el Tribunal emita la resolución correspondiente, una sinopsis del dictamen, de la resolución aprobada por el Consejo General y, en su caso, la resolución recaída al recurso; y,

III. Publicar en la página de Internet del Instituto, el dictamen completo, así como la resolución aprobada por el Consejo General y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal.”

### **Opinión**

En opinión de esta Sala Superior los artículos cuya invalidez se reclama son acordes con el marco constitucional, en tanto que si bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 41, Base V, Apartados A, párrafo primero, y B, inciso a), numeral 6, párrafos tercero y cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Nacional Electoral es el órgano facultado para realizar la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos a nivel nacional como local, lo cierto es que también está facultado para delegar dicha función en los Organismos Públicos Locales para el caso de elecciones locales, de ahí que se estime que éstos deben contar con una estructura orgánica, operativa y normativa suficiente para hacer frente a dicho supuesto.

En el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Federal, se establece que le corresponde al Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Asimismo, el párrafo tercero, de la base V, apartado B, del referido artículo, señala que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

## **SUP-OP-23/2014**

Asimismo, se prevé que en la ley se desarrollarán las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

También en el referido artículo se prevé que en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

Por último, en la misma porción normativa se prevé la posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización en los Organismos Públicos Locales, en cuyo caso, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

De lo anterior, se advierte que uno de los objetivos de la reforma constitucional fue fortalecer al órgano nacional electoral y otorgarle, entre otras funciones, la de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de los candidatos a cargos de elección popular, tanto a nivel federal como local. Ello con el objeto de que la función fiscalizadora de la autoridad administrativa electoral se encuentre centralizada, se homologuen los procesos y plazos para su realización y que sea la autoridad nacional la encargada de revisar y, en su caso, sancionar por faltas relacionadas con el origen y gasto de los recursos de los actores políticos.

## **SUP-OP-23/2014**

Por ello, la facultad de delegación de la función de fiscalización del Instituto busca que los Organismos Públicos Locales, en su caso, realicen dichas funciones de conformidad con las normas, lineamientos y criterios previstos en las normas generales y aquellos que al efecto emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para lo cual éstos deben contar con una estructura orgánica y normativa previamente establecida.

Por tanto, aun siendo la delegación de dicha función una circunstancia excepcional, es razón suficiente que para que en las legislaciones locales se prevea la creación de un órgano técnico especializado encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de los candidatos, así como los procesos, plazos y modalidades para la presentación de informes, su revisión y resolución, siempre que éstos se encuentren acordes con lo previsto en las normas generales. Pues se estima necesario que dichos organismos cuenten con la capacidad técnica y operativa para que, en caso de que les sea delegada la referida función, puedan llevarla a cabo de manera eficiente.

En ese sentido se encuentra regulada la facultad del Instituto Nacional Electoral de delegar en los Organismos Públicos Locales, tanto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como en la Ley General de Partidos Políticos, en las que se establece lo siguiente:

### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

#### **Artículo 32.**

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:
  - a) Para los procesos electorales federales y **locales**:  
[...]

VI. La **fiscalización** de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

**Artículo 191.**

1. Son **facultades del Consejo General** del Instituto las siguientes:

[...]

2. En el caso de que el Instituto **delegue** en los Organismos Públicos Locales la función de la fiscalización ordinaria de los partidos políticos locales, deberá **verificar la capacidad técnica y operativa de los mismos para desempeñar dicha función**, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.

**Artículo 195.**

1. Los **Organismos Públicos Locales** que **ejerzan facultades de fiscalización por delegación** del Instituto se sujetarán a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

2. En el ejercicio de dichas funciones, los Organismos Públicos Locales deberán coordinarse con de (*sic*) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización.

3. En estos casos, de(*sic*) la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización será el conducto para superar las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

**Ley General de Partidos Políticos**

**Artículo 7.**

1. Corresponden al **Instituto**, las atribuciones siguientes:

d) La **fiscalización** de ingresos y egresos de los partidos políticos, sus coaliciones, las agrupaciones políticas nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal y **local**, y

[...]

**Artículo 8.**

[...]

2. El Instituto podrá, excepcionalmente y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos de los integrantes del Consejo General, delegar en los Organismos Públicos Locales la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos locales, sus coaliciones y de los candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas.

[...]

4. Para el ejercicio de esta facultad, el **Instituto deberá valorar que el Organismo Público Local de que se trate:**

a) **Cuente con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;**

b) **Establezca en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;**

- c) **Cuenta con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;**
  - d) **Cuenta con recursos humanos especializados y confiables,** de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional;
  - e) Ejerza sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y
  - f) El Instituto podrá reasumir en cualquier momento las funciones de fiscalización delegadas, siempre que ello sea aprobado por la misma mayoría de ocho votos de los integrantes del Consejo General.
- 5. Los Organismos Públicos Locales deberán ejercitar las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por esta Ley, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.**

De una interpretación sistemática, funcional e integral de las disposiciones antes transcritas, como parte del desarrollo normativo de las atribuciones conferidas al Instituto Nacional Electoral en la propia Constitución y como base para el tratamiento legislativo en las Entidades Federativas al tratarse de leyes generales, se advierte que el Consejo General del referido Instituto, previamente a determinar si delega o no las facultades de fiscalización en los Organismos Públicos Locales, debe verificar que éstos cuenten con diversas condiciones, como son:

- a)** Contar con una estructura orgánica y de operación acorde al modelo, protocolos y lineamientos específicos que para tal efecto emita el Consejo General;
- b)** Establecer en su normatividad procedimientos acordes a la legislación federal en materia de fiscalización;

## SUP-OP-23/2014

- c) Contar con la infraestructura y el equipamiento necesario para el desarrollo de las funciones a delegar;
- d) Contar con recursos humanos especializados y confiables, de conformidad con el Servicio Profesional Electoral Nacional;
- e) Ejercer sus funciones de conformidad con la normatividad federal y local electoral vigente, y
- f) Ejercer las facultades que le delegue el Instituto sujetándose a lo previsto por la Ley General de Partidos Políticos, los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

En la legislación electoral del Estado de Michoacán se prevé la creación de una unidad de fiscalización como órgano técnico que tendrá a su cargo, en su caso, la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación. Asimismo, se prevé que dicho órgano tendrá autonomía técnica y de gestión.

Esto es, dicho órgano realizará las funciones que se establecen en la legislación local, sólo en los casos en los que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determine, por una mayoría de ocho votos, delegar a dicho Instituto local la facultad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, candidatos o coaliciones en el ámbito de su competencia.

## **SUP-OP-23/2014**

Por tanto, no se trata de un órgano cuya competencia para la fiscalización se entienda como permanente, sino que se trata de preceptos cuya aplicación es excepcional, pues dicho órgano técnico solamente estará facultado para actuar cuando le sea delegada dicha atribución al Instituto Electoral del Estado, para lo cual debe contar con todas las condiciones que se prevén en la legislación general para estar en aptitud de hacer frente a dicha circunstancia.

Asimismo, en opinión de esta Sala Superior tampoco son contrarios a la Constitución General de la República los artículos 135 al 140 del código comicial local, pues el procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de los recursos de los partidos políticos, los requisitos para los proyectos de resolución y mecanismos para su aprobación son previsiones legales que únicamente serán aplicadas cuando el Instituto Nacional Electoral ejerza su facultad de delegación, como ya ha quedado precisado.

Ello es así pues dichas disposiciones normativas son acordes con las condiciones y plazos establecidos en la legislación federal, por lo que, en caso de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determine delegar en el Instituto Electoral de Michoacán las funciones de fiscalización, dichas disposiciones puede ser aplicadas, sin generar contradicciones, incertidumbre o falta de certeza en los procedimientos relativos, máxime que, en su caso, el órgano local debe estarse a los lineamientos, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones que emita el Consejo General.

**SUP-OP-23/2014**

Para acreditar lo anterior se inserta un cuadro comparativo de los artículos tildados de inconstitucionales por el partido político promovente respecto de los relativos de la legislación general.

<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo</b>
<p><b>Artículo 77.</b>                      1. El órgano interno de los partidos políticos previsto en el artículo 43, inciso c), de esta Ley, será el responsable de la administración de su patrimonio y de sus recursos generales, de precampaña y campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el presente Capítulo. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.</p> <p>2. La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General del Instituto, a través de la Comisión de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.</p>	<p><b>ARTÍCULO 135.</b> El órgano interno de los partidos políticos previsto en este Código, será el responsable de la administración de su patrimonio y de sus recursos generales, de precampaña y campaña, así como de la presentación de los informes a que se refiere el presente Capítulo.</p> <p>Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine.</p> <p>La revisión de los informes que los partidos políticos presenten sobre el origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo del Consejo General, a través de la Unidad de Fiscalización la cual estará a cargo de la elaboración y presentación al Consejo General del dictamen consolidado y proyecto de resolución de los diversos informes que están obligados a presentar los partidos políticos.</p>
<p><b>Artículo 78.</b>                      1. Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:                      a) Informes trimestrales de avance del ejercicio:                      I. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;                      II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda;                      III. Durante el año del proceso electoral federal se suspenderá la obligación establecida en este inciso, y                      IV. Si de la revisión que realice la Comisión a través de la Unidad Técnica, se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido político a fin de que las subsane o realice las</p>	<p><b>ARTÍCULO 136.</b> Los partidos políticos deberán de presentar sus informes trimestrales y de gastos ordinarios bajo las directrices siguientes:                      a) Informes trimestrales de avance del ejercicio:                      I. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda;                      II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda;                      III. Durante el año del proceso electoral estatal se suspenderá la obligación establecida en este inciso; y,                      IV. Si de la revisión que realice la Unidad de Fiscalización, se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido político a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. Los informes</p>

**SUP-OP-23/2014**

<p>aclaraciones conducentes. Los informes constituyen un precedente para la revisión anual que realizará la autoridad.</p> <p>b) Informes anuales de gasto ordinario:</p> <p>I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;</p> <p>II. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;</p> <p>III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda, y</p> <p>IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto.</p> <p>2. Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I del inciso a) del párrafo 1 de este artículo y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable.</p>	<p>constituyen un precedente para la revisión anual que realizará la autoridad.</p> <p>b) Informes anuales de gasto ordinario:</p> <p>I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte;</p> <p>II. En el informe de gastos ordinarios serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe;</p> <p>III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda; y,</p> <p>IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto.</p>
<p><b>Artículo 79.</b></p> <p>1. Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:</p> <p>a) Informes de precampaña:</p> <p>I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;</p> <p>II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;</p> <p>III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;</p> <p>IV. Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda, y</p> <p>V. Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las</p>	<p><b>ARTÍCULO 137.</b> Los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña y de campaña, conforme a las reglas siguientes:</p> <p>a) Informes de precampaña:</p> <p>I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargo de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados;</p> <p>II. Los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña. Para tales efectos, se analizará de manera separada las infracciones en que incurran;</p> <p>III. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los diez días siguientes al de la conclusión de las precampañas;</p> <p>IV. Los gastos de organización de los procesos internos para la selección de precandidatos que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda;</p> <p>V. Toda propaganda que sea colocada en el periodo en que se lleven a cabo las precampañas y que permanezcan en la vía</p>

**SUP-OP-23/2014**

<p>precampañas y que permanezcan en la vía pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.</p> <p>b) Informes de Campaña: I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente; II. El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior, y III. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad Técnica dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo.</p>	<p>pública una vez concluido dicho proceso o, en su caso, una vez que el partido postule a sus candidatos, especialmente los que contengan la imagen, nombre, apellidos, apelativo o sobrenombre del precandidato triunfador de la contienda interna, serán considerados para efectos de los gastos de campaña de éste, los cuales deberán ser reportados en los informes correspondientes.</p> <p>b) Informes de Campaña: I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente; II. El candidato es responsable solidario del cumplimiento de los informes de gastos que se refieren en el inciso anterior; y, III. Los partidos políticos presentarán informes de ingresos y gastos por periodos de treinta días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, los cuales deberán entregar a la Unidad de Fiscalización dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo.</p>
<p><b>Artículo 80.</b> 1. El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas: a) Informes trimestrales de avance del ejercicio: I. Una vez entregados los informes trimestrales, si de la revisión que realice la Unidad Técnica se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes, y II. En todo caso los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad.  b) Informes anuales: I. Una vez entregados los informes anuales, la Unidad Técnica tendrá un término de sesenta días para su revisión y estará facultado en todo momento para solicitar al órgano previsto en el artículo 43, inciso c) de esta Ley de cada partido, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; II. Si durante la revisión de los informes la Unidad Técnica advierte la existencia de</p>	<p><b>ARTÍCULO 138.</b> El procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetará a las siguientes reglas: a. Informes trimestrales de avance del ejercicio: I. Una vez entregados los informes trimestrales, si de la revisión que realice la Unidad de Fiscalización, se encuentran anomalías, errores u omisiones, se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes; II. En todo caso los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad.  b. Informes anuales: I. Una vez entregados los informes anuales, la Unidad de Fiscalización, tendrá un término de sesenta días para su revisión y estará facultado en todo momento para solicitar al órgano previsto en el artículo 104, inciso c) de este Código, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; II. Si durante la revisión de los informes la Unidad de Fiscalización, advierte la existencia de errores u omisiones técnicas,</p>

**SUP-OP-23/2014**

<p>errores u omisiones técnicas, prevendrá al partido político que haya incurrido en ellos para que en un plazo de diez días, contados a partir de dicha prevención, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;</p> <p>III. La Unidad Técnica está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones realizadas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. La Unidad Técnica informará igualmente del resultado antes del vencimiento del plazo para la elaboración del dictamen consolidado a que se refiere la fracción siguiente;</p> <p>IV. Una vez concluido el plazo referido en la fracción I de este inciso o, en su caso, el concedido para la rectificación de errores u omisiones, contará con un plazo de veinte días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización;</p> <p>V. La Comisión de Fiscalización contará con diez días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica, y</p> <p>VI. Una vez concluido el plazo a que se refiere la fracción anterior, la Comisión de Fiscalización presentará en un término de setenta y dos horas, el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con diez días para su discusión y aprobación.</p> <p>c) Informes de Precampaña:</p> <p>I. Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la Unidad Técnica tendrá un término de quince días para la revisión de dichos informes;</p> <p>II. La Unidad Técnica informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;</p> <p>III. Una vez concluido el término referido en la fracción anterior, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración de la Comisión de Fiscalización;</p> <p>IV. La Comisión de Fiscalización contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica, y</p> <p>V. Una vez concluido el periodo de seis días, la Comisión de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos</p>	<p>prevendrá al partido político que haya incurrido en ellos para que en un plazo de diez días, contados a partir de dicha prevención, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;</p> <p>III. La Unidad de Fiscalización está obligada a informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones realizadas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgándole, en su caso, un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. La Unidad de Fiscalización informará igualmente del resultado antes del vencimiento del plazo para la elaboración del dictamen consolidado a que se refiere la fracción siguiente;</p> <p>IV. Una vez concluido el plazo referido en la fracción I de este inciso o, en su caso, el concedido para la rectificación de errores u omisiones, contará con un plazo de veinte días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo, para someterlos a consideración del Consejo General;</p> <p>V. Una vez concluido el plazo a que se refiere la fracción anterior, la Unidad de Fiscalización presentará en un término de setenta y dos horas, el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con diez días para su discusión y aprobación.</p> <p>c) Informes de Precampaña:</p> <p>I. Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la Unidad de Fiscalización tendrá un término de quince días para la revisión de dichos informes;</p> <p>de Fiscalización, informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en el término de siete días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;</p> <p>III. Una vez concluido el término referido en la fracción anterior, la Unidad de Fiscalización contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado, así como el proyecto de resolución respectivo y para someterlo a consideración del Consejo General;</p> <p>IV. Una vez concluido el plazo anterior, la Unidad de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su</p>
--	---

**SUP-OP-23/2014**

<p>horas el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación.</p> <p>d) Informes de Campaña:</p> <p>I. La Unidad Técnica revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;</p> <p>II. Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad Técnica contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada;</p> <p>III. En el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;</p> <p>IV. Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad Técnica contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración de la Comisión de Fiscalización;</p> <p>V. Una vez que la Unidad Técnica someta a consideración de la Comisión de Fiscalización el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, ésta última tendrá un término de seis días para votar dichos proyectos y presentarlos al Consejo General, y</p> <p>VI. Una vez aprobado el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, la Comisión de Fiscalización, a través de su Presidente, someterá a consideración del Consejo General los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.</p>	<p>discusión y aprobación.</p> <p>d) Informes de Campaña:</p> <p>I. La Unidad de Fiscalización revisará y auditará, simultáneamente al desarrollo de la campaña, el destino que le den los partidos políticos a los recursos de campaña;</p> <p>II. Una vez entregados los informes de campaña, la Unidad de Fiscalización, contará con diez días para revisar la documentación soporte y la contabilidad presentada;</p> <p>III. En el caso que la autoridad se percate de la existencia de errores u omisiones técnicas en la documentación soporte y contabilidad presentada, otorgará un plazo de cinco días contados a partir de la notificación que al respecto realice al partido, para que éste presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;</p> <p>IV. Una vez concluida la revisión del último informe, la Unidad de Fiscalización, contará con un término de diez días para realizar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución, así como para someterlos a consideración del Consejo General; y,</p> <p>V. Una vez aprobado el dictamen consolidado así como el proyecto de resolución respectivo, la Unidad de Fiscalización, a través de su Presidente, someterá a consideración del Consejo General, los proyectos para que éstos sean votados en un término improrrogable de seis días.</p>
<p><b>Artículo 81.</b></p> <p>1. Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad Técnica deberán contener como mínimo:</p> <p>a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;</p> <p>b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y</p> <p>c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.</p>	<p><b>ARTÍCULO 139.</b> Todos los dictámenes y proyectos de resolución emitidos por la Unidad de Fiscalización deberán contener como mínimo:</p> <p>a) El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos;</p> <p>b) En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos; y,</p> <p>c) El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos después de haberles notificado con ese fin.</p>

<p><b>Artículo 82.</b>          1. Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal el dictamen consolidado y resolución que emita el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia, en cuyo caso, el Consejo General del Instituto deberá:          a) Remitir al Tribunal, junto con el recurso, el dictamen consolidado de la Unidad Técnica y el informe respectivo;          b) Remitir al Diario Oficial de la Federación para su publicación, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste una vez que el Tribunal emita la resolución correspondiente, una sinopsis del dictamen, de la resolución aprobada por el Consejo General y, en su caso, la resolución recaída al recurso, y          c) Publicar en la página de Internet del Instituto el dictamen completo, así como la resolución aprobada por el Consejo General y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal.</p>	<p><b>ARTÍCULO 140.</b> Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal el dictamen consolidado y resolución que emita el Consejo General, en la forma y términos previstos en la ley de la materia, en cuyo caso, el Consejo General deberá:          I. Remitir al Tribunal, junto con el recurso, el dictamen consolidado de la Unidad de Fiscalización y el informe respectivo;          II. Remitir al Periódico Oficial, para su publicación, una vez cumplido el plazo para la interposición del recurso, o presentado éste una vez que el Tribunal emita la resolución correspondiente, una sinopsis del dictamen, de la resolución aprobada por el Consejo General y, en su caso, la resolución recaída al recurso; y,          III. Publicar en la página de Internet del Instituto, el dictamen completo, así como la resolución aprobada por el Consejo General y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal.</p>
---	---

De la comparación de ambas legislaciones se advierte que los procedimientos, plazos y modalidades previstos en la legislación local para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos son acordes con lo previsto en la legislación general y que no constituyen un proceso de fiscalización distinto al previsto para la fiscalización que realiza el Instituto Nacional Electoral en ejercicio de su facultad exclusiva, sino que se trata de un procedimiento que sólo será aplicable en los casos en los que la autoridad nacional electoral determine delegar su facultad de fiscalización en el órgano electoral local.

Por los anteriores argumentos es que esta Sala Superior opina que las disposiciones señaladas por el partido político promovente en su escrito de demanda no son contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TEMA 2: NOMBRAMIENTO DEL TITULAR DE LA CONTRALORÍA DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN.**

**Norma y concepto de invalidez**

El partido político Movimiento Ciudadano sostiene la invalidez del artículo 46, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, al estimar que la facultad delegada al Consejo General del Instituto para designar al Contralor de ese organismo, a través de una terna propuesta por el Presidente y por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, contraviene lo dispuesto en los artículos 16, párrafo primero; 41, Base V, Apartado A, párrafo octavo, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no permite garantizar que quien desempeñe funciones de fiscalización de los ingresos y egresos del organismo público local electoral y conoce de los procedimientos de responsabilidad de sus servidores públicos actúe conforme a los principios de imparcialidad, legalidad, certeza, honestidad, profesionalismo, exhaustividad y transparencia.

La porción normativa del artículo impugnado es el siguiente:

**ARTÍCULO 46.**

[...]

**El titular de la Contraloría será nombrado de una terna propuesta por el Presidente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General del Instituto, durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto por una sola vez; estará adscrito administrativamente a la Presidencia del Consejo General.**

[...]

**Opinión.**

Esta Sala Superior considera que no puede emitir pronunciamiento en torno a los planteamientos del partido Movimiento Ciudadano, al rebasar el ámbito de su competencia especializada en la materia electoral, toda vez que el planteamiento del partido está orientado a definir si es correcto que se haya atribuido al organismo público electoral del Estado de Michoacán de Ocampo la facultad de nombrar al titular de la Contraloría Interna de dicho instituto, cuestión que es propia del Derecho Constitucional, al versar sobre actos que tienen que ver con la definición de competencias para designar a funcionarios públicos de esa Entidad Federativa.

**TEMA 3: FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS COALICIONES Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES DE LOS INTEGRANTES DE LA COALICIÓN**

**Norma y concepto de invalidez**

El partido político enjuiciante aduce que el artículo 141 del Código Electoral de Michoacán es inconstitucional, toda vez que establece la institución jurídica del prorrateo en los gastos de campaña electoral, lo que en su concepto constituye "*una aberración jurídica*" al permitir que los partidos políticos puedan decidir la forma en que cumplirán sus obligaciones en materia de fiscalización de los recursos públicos que como parte de sus prerrogativas les corresponde.

Lo anterior toda vez que si bien se establece que los recursos económicos con los que cuenten serán distribuidos o prorrateados entre las distintas campañas, lo cierto es que "*al*

## SUP-OP-23/2014

*no quedar comprendido en el convenio de coalición el porcentaje del monto que cada partido político aportará a la coalición, y por ende la responsabilidad individualizada en el uso de los recursos y el reporte de los mismos, de manera directa a la autoridad, se les da la oportunidad de elegir la forma de prorrateo que mejor convenga al partido o coalición”, lo que en su concepto es violatorio de los principios de certeza y equidad, así como del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al permitir hacerse justicia por su propia cuenta y premiar la omisión de una obligación.*

Argumenta que el prorrateo no puede ser acorde con las disposiciones en materia de fiscalización que rigen para el caso de los partidos políticos que participen en coalición, *“ya que estas últimas no están establecidas en la Constitución como un mecanismo de ese rango”,* sino que es una forma de organización que establece el legislador, por lo que asimilar la figura de coalición a los partidos políticos no resulta posible desde el punto de vista constitucional, pues una cosa son los derechos o atribuciones establecidos a los partidos políticos y otra distinta los que puede tener la coalición.

Lo anterior, pues se debe tener en cuenta que cuando los partidos políticos participen de manera individual, es evidente que no se les puede vulnerar alguno de sus derechos constitucionales, a cuando forman una coalición y participan de esta manera en ella, caso en el que se tienen que sujetar a las condiciones que establece la Ley que las regula.

## SUP-OP-23/2014

En el caso, en el citado código electoral no se establecen los supuestos normativos que regulen el porcentaje del monto que cada partido político aportará a la coalición, así la forma en que cada partido integrante deberá reportar de manera directa los gastos realizados en la campaña y ser responsable por Ley del uso de los recursos.

Aduce que las violaciones constitucionales se actualizan porque, en materia de fiscalización a las coaliciones, en lugar de individualizar se pretende colectivizar, sin separar los derechos y obligaciones de los partidos políticos que decidan contender en estas modalidades.

Por tanto, la regulación en materia de fiscalización tratándose de coaliciones, debe ser clara y congruente con el ámbito que las rige e ir acorde con los protocolos de auditoría pública establecidos por el "*Órgano Superior de la Federación*".

En este sentido, argumenta que la disposición controvertida al dar una potestad indebida a los entes que regula, genera inequidad y distorsiona la justicia, provocando con ello que los sujetos que deban ser sancionados no lo sean, y aquellos que no tienen responsabilidad o hayan actuado conforme a Derecho sean sujetos de una multa injusta y excesiva, lo que configura no sólo un contrasentido racional sino también jurídico en su dimensión constitucional, al desvirtuar el sentido de la ley y su aplicabilidad, de que en los hechos no se rebase el tope de gastos de campaña, con lo que se dispone a través del mencionado prorrateo, que prevén los artículos tildados de inconstitucionales, lo cual no resulta acorde a la realidad.

En tal sentido, concluye que cuando existe una deficiencia ante la regulación expresa de determinados aspectos del sistema electoral, esta debe ser subsanada, en aras de la certeza, partiendo de que se trata de un sistema.

El artículo controvertido es el siguiente:

**ARTÍCULO 141.** Los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de acuerdo con lo siguiente:

- a) Como gastos genéricos de campaña, se entenderá los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;
- b) Los gastos genéricos en los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición;
- c) En los casos en los que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales.

En los casos en los que se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular, los gastos de campaña se distribuirán de la siguiente forma:

- a) En los casos en los que intervenga el candidato a Presidente de la República y una campaña local, se distribuirán en un cuarenta por ciento al candidato a Presidente de la República y en un sesenta por ciento a la campaña local;
- b) En los casos en que estén integrados por los candidatos a Presidente de la República, Senador y una campaña local; se distribuirá en un veinte por ciento al candidato a Presidente de la República; sesenta por ciento al candidato a Senador y un veinte por ciento al candidato de la elección local respectivo;
- c) En el caso en el cual intervengan los candidatos a Presidente de la República, Diputado Federal y un candidato en materia local, se distribuirá en un cuarenta por ciento al candidato a Presidente, en un treinta y cinco al candidato a Diputado Federal y en un veinticinco al candidato de la elección local;
- d) En el supuesto en el que participe un candidato a Senador, un candidato a Diputado Federal y un candidato en

materia local, se distribuirá en un cincuenta por ciento al candidato a Senador, un treinta por ciento al candidato a Diputado Federal y un veinte por ciento al candidato a la campaña local;

e) En el caso en que participen un candidato a Senador, y un candidato de índole local; se distribuirá, en un setenta y cinco por ciento al candidato a Senador y un veinticinco al candidato de la elección local respectiva;

f) En el caso en el que participe un candidato a Diputado Federal y un candidato relacionado con una campaña local; se distribuirá en un cincuenta por ciento, respectivamente.

Se entenderá que un gasto beneficia a un candidato cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

a) Se mencione el nombre del candidato postulado por el partido o coalición;

b) Se difunda la imagen del candidato; o,

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

El Reglamento de Fiscalización desarrollará las normas anteriores y establecerá las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos a los que se refiere el presente artículo.

### **Opinión.**

En concepto de esta Sala Superior, la disposición impugnada no contraviene el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 141 del Código Electoral de Michoacán establece: i) cómo serán prorrateados entre las campañas beneficiadas los gastos genéricos de campaña; ii) cómo se distribuirán los gastos de campaña en los que se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular; iii) qué se entenderá que un gastos beneficia a un candidato, y iv) el Reglamento de Fiscalización desarrollará y establecerá las reglas para el registro contable y comprobación de gastos de dicho artículo.

## SUP-OP-23/2014

El precepto tildado de inconstitucional resulta acorde a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, por lo que en principio, la disposición controvertida resulta constitucional.

Al caso, la Ley General de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, establece en su artículo primero que ese ordenamiento constituye una ley de orden público y observancia general, que tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales en materia de partidos políticos nacionales y estatales, así como distribuir la competencia en ese ámbito entre la Federación y los Estados.

En este sentido, el artículo 83 de la mencionada Ley General de Partidos Políticos prevé lo siguiente:

### **Artículo 83.**

**1.** Los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de acuerdo con lo siguiente:

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

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

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

**2.** En los casos en los que se promocióne a dos o más candidatos a cargos de elección popular, los gastos de campaña se distribuirán de la siguiente forma:

**a)** En el caso de candidato a Presidente de la República y un candidato a Senador, se distribuirá el gasto en un cuarenta por ciento para Presidente de la República y un sesenta por ciento al candidato a Senador;

- b)** En el caso de candidato a Presidente de la República y un candidato a Diputado Federal, se distribuirá en un sesenta por ciento al candidato a Presidente de la República, y un cuarenta por ciento al candidato a Diputado Federal;
- c)** En el caso de los candidatos a Presidente de la República, Senador y Diputado Federal, se distribuirá el gasto en un veinte por ciento al Presidente de la República, cincuenta al candidato a Senador, y en un treinta por ciento al candidato a Diputado Federal;
- d)** En caso de que los gastos de campaña estén integrados para los candidatos a Presidente de la República, Senador, Diputado Federal y una campaña local, el gasto será distribuido en un quince por ciento al candidato a Presidente de la República; un treinta y cinco por ciento al candidato a Senador; en un veinticinco por ciento al Diputado Federal y un veinticinco por ciento a la campaña local respectiva;
- e)** En los casos en los que intervenga el candidato a Presidente de la República y una campaña local, se distribuirán en un cuarenta por ciento al candidato a Presidente de la República y en un sesenta por ciento a la campaña local;
- f)** En los casos en que estén integrados por los candidatos a Presidente de la República, Senador y una campaña local; se distribuirá en un veinte por ciento al candidato a Presidente de la República; sesenta por ciento al candidato a Senador y un veinte por ciento al candidato de la elección local respectivo;
- g)** En el caso en el cual intervengan los candidatos a Presidente de la República, Diputado Federal y un candidato en materia local, se distribuirá en un cuarenta por ciento al candidato a Presidente, en un treinta y cinco al candidato a Diputado Federal y en un veinticinco al candidato de la elección local;
- h)** En el caso donde participe un candidato a Senador y un candidato a Diputado Federal, se distribuirá el gasto en un setenta por ciento al candidato a Senador y un treinta por ciento al candidato a Diputado Federal;
- i)** En el supuesto en el que participe un candidato a Senador, un candidato a Diputado Federal y un candidato en materia local, se distribuirá en un cincuenta por ciento al candidato a Senador, un treinta por ciento al candidato a Diputado Federal y un veinte por ciento al candidato a la campaña local;
- j)** En el caso en que participen un candidato a Senador, y un candidato de índole local; se distribuirá, en un setenta y cinco por ciento al candidato a Senador y un veinticinco al candidato de la elección local respectiva;
- k)** En el caso en el que participe un candidato a Diputado Federal y un candidato relacionado con una campaña local; se distribuirá en un cincuenta por ciento, respectivamente, y

## SUP-OP-23/2014

- l) En los casos de campaña federal, si se suman más de dos candidatos a Senadores o Diputados que coincidan en el mismo ámbito geográfico, el porcentaje se dividirá entre los que se involucren según la campaña que corresponda. Este mismo supuesto será aplicable al caso de las campañas locales.
3. Se entenderá que un gasto beneficia a un candidato cuando concorra alguno de los siguientes supuestos:
  - a) Se mencione el nombre del candidato postulado por el partido o coalición;
  - b) Se difunda la imagen del candidato, o
  - c) Se promueva el voto a favor de dicha campaña de manera expresa.
4. El Reglamento de Fiscalización desarrollará las normas anteriores y establecerá las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos a los que se refiere el presente artículo.

Asimismo, en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que las leyes de los Estados deben estar acordes a lo previsto en la propia Constitución general, así como en las leyes generales en la materia, como es la Ley General de Partidos Políticos.

Cabe resaltar, que esa disposición legal se incluyó en cumplimiento de lo establecido en el artículo Transitorio Segundo, fracción I, inciso f), apartado 5, del Decreto de Reforma Constitucional, publicado el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, en el que se determinó que los partidos políticos no se podrán coligar en el primer procedimiento electoral en el que participen.

Al respecto, el contenido del citado artículo transitorio es el siguiente:

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más

tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

[...]

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;
2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;
3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;
4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;
5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y

g) Un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuenten los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, que deberá contener:

1. Las facultades y procedimientos para que la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral;
2. Los lineamientos homogéneos de contabilidad, la cual deberá ser pública y de acceso por medios electrónicos;
3. Los mecanismos por los cuales los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas independientes deberán notificar al órgano de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la información sobre los contratos que celebren durante las campañas o los procesos electorales, incluyendo la de carácter financiero y la relativa al gasto y condiciones de ejecución de los instrumentos celebrados. Tales notificaciones deberán realizarse previamente a la entrega de los bienes o la prestación de los servicios de que se trate;
4. Las facultades del Instituto Nacional Electoral para comprobar el contenido de los avisos previos de contratación a los que se refiere el numeral anterior;
5. Los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de

## SUP-OP-23/2014

contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral;

6. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales, por conducto del Instituto Nacional Electoral, en los términos que el mismo Instituto establezca mediante disposiciones de carácter general;

7. La facultad de los partidos políticos de optar por realizar todos los pagos relativos a la contratación de publicidad exterior, por conducto del Instituto Nacional Electoral, y

8. Las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de sus obligaciones.

En esa tesitura, el artículo 141 del Código Electoral de Michoacán, se constriñe a lo que establece la citada ley general, al determinar las formas de prorrateo para los gastos de campaña de los partidos políticos, por lo que esta Sala Superior opina que no hay precepto o principio constitucional alguno que se vulnere directamente con la mencionada disposición, toda vez que se trata de una adecuación hecha en la normativa electoral de la mencionada entidad federativa para hacerla acorde, tanto a lo establecido en el artículo Transitorio Segundo, fracción I, inciso f), apartado 5, del Decreto de Reforma Constitucional, publicado el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, con lo establecido en los artículos 51, párrafo 1, inciso b), fracción III y 83, de la citada Ley General de Partidos Políticos, la que en principio se presume constitucional.

Ahora bien, no obstante lo anterior, esta Sala Superior considera necesario precisar que, si bien es cierto que el partido político promovente aduce que controvierte la constitucionalidad del artículo 141 del Código Electoral de

**SUP-OP-23/2014**

Michoacán, lo cierto es que sus argumentos en realidad están dirigidos a controvertir el artículo 149, del citado ordenamiento.

Esto es así, debido a que como ya se mencionó, el artículo 141 establece:

- I. Cómo serán prorrateados entre las campañas beneficiadas los gastos genéricos de campaña;
- II. Cómo se distribuirán los gastos de campaña en los que se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular;
- III. Qué se entenderá que un gastos beneficia a un candidato, y
- IV. Que el Reglamento de Fiscalización desarrollará y establecerá las reglas para el registro contable y comprobación de gastos de dicho artículo.

Ahora bien, tomando en consideración que el precepto legal citado por el partido promovente no es el impugnado, y que sus conceptos de invalidez están enfocados a controvertir que los convenios de coalición deberán establecer que éstas se sujetarán a los topes de gastos de campaña como si se tratara de un solo partido, así como que los partidos políticos determinaran el monto de sus aportaciones a la coalición, lo cual está previsto en el artículo 149 del Código Electoral de Michoacán, se procede a emitir la opinión respectiva.

El texto del artículo impugnado es:

ARTÍCULO 149. El convenio de coalición contendrá en todos los casos:  
...

## **SUP-OP-23/2014**

En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

Al caso de debe tener presente que el artículo 91, párrafo segundo, de la Ley General de Partidos Políticos, prevé que en los convenios de coalición se deberá establecer que los partidos políticos coaligados, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que hayan sido fijados, como si se tratara de un solo partido.

Asimismo, se deberá señalar el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

En este sentido, el artículo 145 del código electoral local, establece que los partidos políticos para fines electorales, pueden formar coaliciones siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la propia normativa.

En el mismo tenor, el artículo 149, del citado código electoral, establece que en el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político

coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.

De lo anterior, se advierte que tanto el artículo 91, párrafo segundo, de la Ley General de Partidos Políticos, así como el artículo 149, del código electoral local, son coincidentes en establecer que los partidos políticos coaligados se sujetarán a los topes de gastos de campaña como si se tratara de un solo partido y que se deberá señalar el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas.

Ahora bien, ha sido criterio de esta Sala Superior<sup>4</sup> que **el derecho de los partidos políticos para constituir coaliciones es a través de la autodeterminación y libre determinación de su constitución y bajo las condiciones que sean respetuosas de la normativa electoral.**

Asimismo, se ha considerado que **la causa, fin o motivo determinante que subsiste en toda coalición consiste** precisamente en la participación en cierta elección mediante esa forma organizativa, sujeta a una serie de elementos normativos internos que les son comunes, así como a una plataforma electoral, entre otros compromisos que contraen los partidos políticos signantes, lo cual se traduce que éstos actúen como si fueran un solo partido político y, en consecuencia, la representación de ésta sustituye para todos los efectos legales a la de los partidos coaligados.

---

<sup>4</sup> Criterio adoptado en el recurso de apelación SUP-RAP-104/2011, resuelto el doce de octubre de dos mil once.

## **SUP-OP-23/2014**

En este sentido, se ha establecido que la regulación legal de las coaliciones consiste en un diseño institucional y procedimental que implica que los partidos políticos coaligados cumplan con sus obligaciones constitucionales y legales en materia de informes sobre gastos de campaña y el respeto a los topes respectivos, sin que eso se traduzca en un instrumento que haga inútiles los controles estatales para asegurar la vigencia de los principios de equidad en las contiendas electorales.

Por tal motivo, es válido que en el convenio de coalición, de manera expresa, los partidos coaligados asuman el compromiso de sujetarse a los topes de gastos de campaña como si se tratara de un solo partido político, de precisar los montos que realizará cada uno a la coalición, y la forma de reportarlo.

Ahora bien, respecto al argumento del partido político enjuiciante en el cual sostiene que en materia de fiscalización, los partidos que estén coaligados deberán ser sancionados individualmente y, no así, de manera colectiva, esta Sala Superior no emite opinión alguna, pues del texto de la porción normativa impugnada, no se advierte hipótesis normativa respecto a la forma en que las autoridades electorales deberán sancionarlas.

En este sentido, en opinión de esta Sala Superior no resultan inconstitucionales los artículos 141 y 149, párrafo segundo, del Código Electoral de Michoacán.

**TEMA 4: LIMITACIÓN DE LA INTERVENCIÓN EFECTIVA DE PARTIDOS POLÍTICOS DE NUEVO INGRESO.**

### **Norma y concepto de invalidez**

El Partido Político Movimiento Ciudadano sostiene que lo previsto en el artículo 143, párrafo cuarto, del nuevo Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo es contrario a lo establecido en el numeral 41, Base I, de la Constitución federal, pues limita la intervención efectiva de los partidos políticos de reciente ingreso al impedirles hacer frentes, coaliciones o fusiones con otros partidos políticos antes de la conclusión de la primera elección local inmediata posterior a su registro, lo que, en concepto del promovente, limita el derecho fundamental de asociación del ciudadano.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

***“Artículo 143.***

***[...]***

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

### **Opinión**

La Sala Superior considera que el artículo cuestionado es acorde con el marco constitucional.

Tal y como se razonó en las opiniones identificadas con las claves SUP-OP-4/2014 y SUP-OP-5/2014, respectivamente, la porción normativa que impugna el Partido Político Movimiento Ciudadano constituye una reiteración del imperativo establecido por el Poder Constituyente Permanente en el ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO, numeral cinco, del invocado Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil

## **SUP-OP-23/2014**

catorce, por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral, como se advierte de la siguiente transcripción:

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

Lo previsto en la norma transitoria señalada permite concluir que la prohibición establecida en el artículo 143, párrafo cuarto, del nuevo Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo se ajusta a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que contrariamente a lo manifestado por el partido político impugnante, no puede considerarse que dicha porción normativa vulnera el derecho de participación de los partidos en coalición ni que limita o restringe de manera indebida, irracional o desproporcionada el derecho de asociación, pues sólo establece la modalidad en que podrán ejercerlo.

Ello, pues se ha estimado que la prerrogativa de asociarse y reunirse pacíficamente con fines lícitos, está conferida a los ciudadanos y no a los partidos políticos, garantía que se encuentra a salvo tratándose del tema en cuestión, pues los ciudadanos pueden asociarse o reunirse bajo el amparo del partido que, por primera vez, participe en una elección federal o local, sin que deba hacerlo a través de coalición o mediante la postulación de un candidato común, de ahí que con esta determinación no se vulnera el marco constitucional atinente y, por ende, tampoco se afectan los derechos político-electorales de votar y ser votado.

Al respecto, la Sala Superior ha opinado que la disposición impugnada tiene por objeto conocer la fuerza real que tiene un partido de reciente creación o acreditación para intervenir en un proceso comicial, cuestión que le permitirá demostrar si tiene el suficiente apoyo electoral en lo particular para obtener un porcentaje que le permita, por lo menos, conservar el registro, acceder a las prerrogativas federales o estatales e, inclusive a algún cargo de elección popular por el principio de representación proporcional, circunstancia que se distorsionaría en un escenario como el planteado por el promovente en el que, desde la primera incursión en una elección, participa vía coalición y postula otros institutos políticos a un candidato común.

Finalmente, cabe destacar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla la posibilidad de que los partidos políticos participen desde la primera elección a través de coalición, pues, en todo caso, se establece y tutela la libertad de asociación de los ciudadanos en materia política, siendo el constituyente permanente quien debe establecer las diversas modalidades de participación de dichos entes de interés público.

**TEMA 5: CÓMPUTO DE LOS VOTOS EN LOS QUE SE MARCARON DOS O MÁS PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS.**

**Norma y concepto de invalidez**

El partido Movimiento Ciudadano impugna el párrafo doceavo, del artículo 145 del Código Electoral del Estado de Michoacán, al considerar que dicha porción normativa desnaturaliza el objeto y fin de la manifestación del sufragio consagrado en el artículo 35, fracciones I, II y III de la Carta Magna, además de violentar el derecho de asociación previsto en el artículo 9

## SUP-OP-23/2014

Constitucional, en relación el 16 de la Convención sobre Derechos Humanos y, consecuentemente, se solicita su invalidez.

El texto del artículo impugnado es:

### **Artículo 145.**

(...)

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

(...)

Al respecto, sostiene que el Congreso de Michoacán desvirtúa la forma en que se debe contabilizar el voto emitido por los ciudadanos en favor de las coaliciones, ya que, sin sustento jurídico, determina que los votos sólo deben contar para los candidatos y no así para los partidos políticos que lo postulan, lo que además de impactar en el porcentaje de votación de cada instituto político, afecta gravemente en la distribución de las prerrogativas, así como en la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

### **Norma y concepto de invalidez**

El partido Movimiento Ciudadano impugna el párrafo doceavo, del artículo 145 del Código Electoral del Estado de Michoacán, al considerar que dicha porción normativa desnaturaliza el objeto y fin de la manifestación del sufragio consagrado en el artículo 35, fracciones I, II y III de la Carta Magna, además de violentar el derecho de asociación previsto en el artículo 9

Constitucional, en relación el 16 de la Convención sobre Derechos Humanos y, consecuentemente, se solicita su invalidez.

El texto del artículo impugnado es:

**Artículo 145.**

(...)

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

(...)

Al respecto, sostiene que el Congreso de Michoacán desvirtúa la forma en que se debe contabilizar el voto emitido por los ciudadanos en favor de las coaliciones, ya que, sin sustento jurídico, determina que los votos sólo deben contar para los candidatos y no así para los partidos políticos que lo postulan, lo que además de impactar en el porcentaje de votación de cada instituto político, afecta gravemente en la distribución de las prerrogativas, así como en la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

**Opinión.**

La **mayoría de los integrantes** de esta Sala Superior estima que la norma impugnada, en su párrafo 12, se apega al orden constitucional.

La reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del diez de febrero de dos mil catorce, estableció en los artículos 73, fracción XXIX-U, así

como SEGUNDO transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4, lo siguiente:

**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.

...

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

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

...

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

...

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

...

En ese orden de ideas, fue mandato del Constituyente Permanente que el Congreso de la Unión en la Ley General de Partidos Políticos regulara, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales

y locales, lo cual incluirá, las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Ahora bien, la Ley General de Partidos Políticos expedida mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del veintitrés de mayo de dos mil catorce, reguló el tema de nuestro interés en el artículo 87, numeral 13, en los términos siguientes:

**Artículo 87.**

...

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

De conformidad con lo anterior, se observa que el mandato constitucional es en el sentido de que los votos en que se hubiese marcado más de uno de los partidos coaligados, serán válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto, pero no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Ahora bien, las autoridades señaladas como responsables en la presente acción de inconstitucionalidad establecieron en el párrafo 12 de la disposición tildada de inconstitucional de la Ley Electoral del Estado de Michoacán la regulación citada, es decir, que los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

## SUP-OP-23/2014

En ese orden, se observa que los poderes locales legislaron de manera acorde con lo previsto en la reforma constitucional apuntada en términos de lo previsto en el citado artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos.

En ese tenor, si la disposición en comento prevé expresamente de manera similar lo señalado en el artículo 87, párrafo 13, de la Ley General de Partidos Políticos, es que no se considera que sea inconstitucional.

Lo anterior también encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral del diez de febrero de dos mil catorce, el cual establece los ámbitos de especialización, en lo que al caso interesa, de los temas materia de regulación tanto de la Ley General de Partidos Políticos así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando a la Ley General de Partidos Políticos lo relativo al sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, en el que se establecerá, entre otros aspectos, las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Por las razones expresadas, **la mayoría de los integrantes** de esta Sala Superior opine que la porción normativa contenida en el artículo 145, párrafo 12, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo es constitucional.

**TEMA 6. INFORMES ANUALES DE GESTIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS.**

**Norma y concepto de invalidez**

En otro concepto de invalidez, el partido político promovente aduce esencialmente que lo previsto en el artículo 169, párrafo decimonoveno, del nuevo Código Electoral del Estado de Michoacán contraviene lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, al establecer que los mensajes que se difundan en medios de comunicación social con motivo de los informes anuales de gestión de servidores públicos, en determinadas circunstancias, no serán considerados como propaganda prohibida, no obstante que dicha excepción no está prevista en la Constitución federal.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

**“Artículo 169.**

**[...]**

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

Para tal efecto, el Partido Político Movimiento Ciudadano aduce que la citada disposición del Código Electoral local no es conforme a lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 de la

## SUP-OP-23/2014

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al pretender establecer una excepción a la prohibición establecida, la cual, de manera categórica establece que en ningún caso la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, o cualquier otro ente de los órdenes de Gobierno, incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En ese tenor, sostiene que la disposición normativa tildada de inconstitucional establece una negación a lo previsto en el artículo 134 de la Ley Fundamental, al establecer que no serán considerados como propaganda los mensajes que se difundan en los medios de comunicación social, con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, pues por una mera declaratoria o simple negación, lo cual en su concepto es violatorio del citado precepto constitucional, que establece una prohibición absoluta al prever que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por último, aduce el partido político promovente que, con relación a la porción normativa del precepto cuya validez se controvierte, el artículo Tercero transitorio del *“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció

## SUP-OP-23/2014

que durante el segundo periodo de sesiones ordinarios del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, el cual concluyó el treinta de abril de dos mil catorce, se expediría la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, refiriéndose a una ley específica y no a su regulación en leyes de materia electoral.

**Opinión.** En concepto de esta Sala Superior, la porción normativa de la disposición impugnada es conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello es así, pues, si bien el artículo 169, párrafo decimonoveno, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo constituye una reiteración a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que en la opinión identificada con la clave SUP-OP-3/2014 esta Sala Superior consideró que dicha norma resultaba inconstitucional, de una nueva reflexión este órgano jurisdiccional federal arriba a una conclusión diversa.

El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, establece el deber al que quedan sujetos los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno –Federal, Estatal y Municipal- para que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social guarde en todo momento un carácter institucional; tenga fines informativos, educativos o de orientación social, y que esos mensajes no deberán contener nombres, la imagen, voces o símbolos de los que se pueda

## **SUP-OP-23/2014**

entender una promoción personalizada de cualquier servidor público.

En opinión de esta Sala Superior la regulación por parte del legislador local de la difusión de informes de labores o de gestión de los servidores públicos en el código electoral local, por sí misma, no debe considerarse inconstitucional, en la medida en que se establezcan reglas razonables y adecuadas para garantizar que dicha difusión se realice con objeto de propiciar un ejercicio democrático de diálogo entre gobernantes y gobernados, a través del cual los primeros reporten los pormenores de su gestión pública a los segundos, y no utilicen dicha posibilidad como una excusa que persiga otro tipo de fines, como podría ser la promoción personalizada del servidor público frente al electorado, que es, específicamente, lo que la norma constitucional pretende evitar.

Ello, dado que el artículo 134 constitucional se refiere a supuestos de propaganda gubernamental, mientras que el supuesto de difusión de informes de gestión, en tanto cumplan con los parámetros detallados, no constituyen en sentido estricto propaganda sino una forma de comunicación social de la actividad de los servidores públicos que contribuye al sistema de rendición de cuentas y, de esta manera, al derecho a la información de la ciudadanía; por el contrario, de no cumplir con tales parámetros, ello se traduciría en propaganda personalizada prohibida.

En el caso de la norma tildada de inconstitucional por el partido político Movimiento Ciudadano, se advierte que el legislador

michoacano estableció parámetros objetivos de carácter cuantitativo, temporal y territorial que cumplen con las características precisadas, lo que conduce a estimar que dicha disposición jurídica se ajusta al marco constitucional.

En efecto, el artículo 169, párrafo decimonoveno, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo dispone que no se considerarán como propaganda los informes anuales de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que se difundan para darlos a conocer, siempre y cuando:

- a) La difusión se limite a una vez al año **en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público**, lo que implica el establecimiento de una regla apta para garantizar que dicha difusión no se realice indiscriminadamente y que se circunscriba estrictamente al territorio en que el servidor público ejerce sus funciones, sin que pueda extenderse a otras localidades no vinculadas con su desempeño gubernamental;
  
- b) **No exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores** a la fecha en que se rinda el informe, esto es, se implementa una regla que acota la temporalidad en que puede realizarse el referido ejercicio comunicativo, lo que se estima suficiente para garantizar que la difusión no se realice en cualquier momento aleatorio o en algún tiempo apartado de la rendición del informe, pues ese es, precisamente, el parámetro o punto de referencia, y

**c) En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral,** circunstancia que fortalece la finalidad de la norma, consistente, como se dijo, en que el servidor público fomente un ejercicio de transparencia y de comunicación con la ciudadanía, prohibiéndole que se haga valer de dicho aspecto para beneficiarse en el ámbito electoral.

Adicionalmente, debe señalarse que lo anterior no supone que en cada caso concreto la autoridad competente no pueda analizar si la conducta del servidor público se ajustó a los citados parámetros establecidos en la norma o, en su defecto, si se está en presencia de un abuso del derecho.

Además, de una interpretación conforme del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, en relación con el artículo 6º, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera que los informes de labores o de gestión de los servidores públicos están vinculados con el derecho de la ciudadanía a la información y, por ende, tales actividades, por sí mismas, no pueden ser consideradas como actos de propaganda, por lo que el hecho de que se prevea la realización de ese tipo de actos en la porción normativa precisada no se puede considerar contrario a la Constitución federal.

En este sentido, se debe tener en consideración que el artículo 6º de la Constitución, establece en su párrafo segundo que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e

ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. En el mismo tenor, también se establece que el derecho a la información será garantizado por el Estado, lo que corrobora lo razonado en el sentido de que los referidos informes de labores reflejan una mayor rendición de cuentas, circunstancia que llevaría a robustecer de una mejor manera el Estado de Derecho y habría mejor desempeño de las autoridades gubernamentales.

Esto es, la rendición de cuentas exige constante diálogo, explicación y justificación de las acciones gubernamentales y los servidores públicos tiene la posibilidad de llevarla a cabo a través de sus informes de labores o de sus actos de gestión frente a la ciudadanía o electores que votaron por ellos, tal y como sucede en la legislación del Estado de Michoacán.

Lo anterior contribuye a una práctica democrática, en atención a la pluralidad de asuntos que se deben reportar anualmente a la ciudadanía, como lo serían las tareas eminentemente legislativas, así como de los trabajos de gestión que se han puesto en marcha, estrechándose el compromiso y corresponsabilidad del representado con sus representantes.

Aunado a lo anterior, debe precisarse que el partido político actor parte de una premisa equivocada, consistente en que en virtud del artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional en materia político electoral publicada el diez de febrero último en el Diario Oficial de la Federación, las normas relativas a regular la materia de propaganda deben emanar de una Ley General que emita el Congreso de la Unión, pues de la

simple lectura del artículo 134, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé que **las normas relativas a la propaganda podrán contenerse en diversos cuerpos legales**, por lo que si el legislador de Michoacán previó un supuesto específico de comunicación gubernamental en la Ley Electoral del Estado, ello no puede ser considerado como inconstitucional.

En efecto, el artículo 134, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

Artículo 134. ...

...

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

Por tanto, tal como se estableció previamente, las leyes locales, podrán contener disposiciones que se relacionen con la materia prevista en el artículo 134, párrafo 8, de la propia Constitución Federal.

Además, se advierte que el artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional publicada el diez de febrero del año en curso, sólo se refiere a la emisión de una legislación de carácter reglamentario, lo cual no imposibilita a las legislaturas locales la emisión de enunciados normativos como el que hoy nos ocupa.

En consecuencia, esta Sala Superior opina que la porción normativa en cuestión guarda consonancia con el hecho de que

las leyes locales no pueden contravenir los principios constitucionales y las leyes generales, por lo que se estima válida y constitucional.

**TEMA 7: CONTABILIZACIÓN DE VOTOS DE CANDIDATURAS COMUNES, PARA LA ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES Y REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL.**

El partido político promovente estima que lo dispuesto en el último párrafo, de la fracción VII, del artículo 210 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo es contrario a la Constitución Federal, dado que, en su concepto, atenta contra el derecho de voto activo reconocido en los artículos 35, 39 y 41 constitucionales, además de violentar el derecho de asociación previsto en el artículo 9 la Ley Fundamental, en relación con la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

La porción normativa de la disposición controvertida es del tenor siguiente:

(...)

**Artículo 210.**

VII. El cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional será el resultado de la suma distrital de los votos obtenidos únicamente por los partidos políticos o coaliciones, más la cifra que resulte de la suma de los resultados de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas a que se refiere la fracción inmediata anterior; mismo que se asentará en el acta correspondiente a la elección de representación proporcional. **No se sumarán los votos que se contabilizaron para la candidatura en común de diputados por el principio de mayoría relativa en su caso;**

(...)

## SUP-OP-23/2014

En concepto del partido promovente, al dejar de sumarse los votos contabilizados para “**candidaturas comunes**” de diputados por el principio de mayoría relativa para efecto de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, se impacta de manera directa en la asignación de curules bajo dicho principio en favor de los partidos políticos, así como en el porcentaje de votación de cada instituto político para la distribución de prerrogativas a las que tienen derecho.

En ese mismo sentido, estima que también lo dispuesto en el artículo 212, fracción II, último párrafo del citado ordenamiento electoral local es inconstitucional, al atentar de manera injustificada contra el derecho del voto de los ciudadanos.

Dicha disposición normativa dispone lo siguiente:

### **Artículo 212**

(...)

II. “Podrán participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional conforme a lo que establece esta fracción, los partidos políticos que habiendo participado en la elección con planilla de candidatos a integrar el ayuntamiento por sí o en común, o las coaliciones que no hayan ganado la elección municipal y hayan obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida. En los casos de candidaturas comunes, solamente se tomará en cuenta para la asignación de regidores, los votos que correspondan a los partidos políticos, los cuales se sumarán y consideraran como un solo partido político. **No se sumarán los votos que se contabilizaron para la candidatura en común**”.

(...)

En términos generales, se afirma que dicha porción normativa se contrapone a lo dispuesto en el artículo 214, fracción II, del citado Código local, relativo a los efectos en la asignación de

regidores por el principio de representación proporcional, pues al dejar de contabilizarse los votos recibidos a favor de los partidos políticos que participan bajo la figura de candidatura común, se desconoce el significado de “votación válida” para la asignación de regidurías por el citado principio; esto es, la que resulte de restar a la votación emitida los votos nulos, los que correspondan a candidatos no registrados y los obtenidos por los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento de la votación emitida, así como la del partido que haya resultado ganador en la elección.

Por lo anterior, es que se solicita la invalidez de los artículos 210, fracción VII, párrafo final y 212, fracción II, último párrafo, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

**Opinión.**

Esta Sala Superior opina que las disposiciones impugnadas son constitucionales, atento a las siguientes consideraciones:

Por principio, es de destacarse que la confección legislativa de las porciones normativas impugnadas, frente a las previsiones de la Constitución que el partido político aduce infringidas, obliga a este órgano jurisdiccional a acudir a una interpretación sistemática, funcional e integradora de las mismas, dado que ello resulta indispensable para estar en posibilidad de determinar el alcance que pretendió darles el legislador ordinario y así quedar en aptitud de determinar lo conducente frente a la inconstitucionalidad que se plantea.

Lo anterior, atiende al hecho de que la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir

## **SUP-OP-23/2014**

como parámetro de validez de todas las normas jurídicas, sino también se refleja en la exigencia de que, al ser aplicadas, se interpreten precisamente de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, de forma que, en caso de existir varias posibilidades de interpretación, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Carta Magna y, por tanto, que le permita subsistir dentro del ordenamiento, de tal manera de que sólo en el caso de que exista incompatibilidad o contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, proceda hacerse la declaratoria de su invalidez.

En el caso concreto, se considera que las porciones normativas tildadas de inconstitucionalidad en forma alguna restringen o contrarían el derecho al voto activo de los ciudadanos, ni tampoco las prerrogativas de los partidos políticos, tal y como se explica a continuación.

El artículo 40 de la Constitución federal señala, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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 la propia ley fundamental.

A su vez, el artículo 41 dispone que 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 establecidos, respectivamente, por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

## SUP-OP-23/2014

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

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Asimismo, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional 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.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, prevé que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otros, su plena observancia frente a las bases establecidas por la propia Constitución Federal y **las leyes generales** en la materia.

Asimismo, el artículo 85, párrafo 5, de la Ley General del Partidos Políticos, dispone que 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**, distintas a las coaliciones y fusiones.

En concordancia con el orden Constitucional federal y la citada Ley General, en el artículo 13 de la Constitución Política del

## SUP-OP-23/2014

Estado de Michoacán de Ocampo, se establece que los partidos políticos son entidades de interés público y que **la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral**, los cuales tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, y tienen derecho a participar en las elecciones estatales, distritales y municipales, teniendo el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios.

Respecto de éstas otras formas de participación o asociación de los partidos políticos para postular candidatos, distinta a las fusiones y coaliciones, se tiene que el artículo 152, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo regula las denominadas “**candidaturas comunes**”, las cuales refieren al acto por el que dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, registran al mismo candidato, fórmula o planilla de candidatos.

Por cuanto hace a éste punto, es necesario precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>5</sup> ya se ha pronunciado respecto a la naturaleza de las candidaturas comunes, delimitando sus diferencias respecto a las candidaturas postuladas por los partidos políticos coaligados.

Al respecto, se estableció que si bien la candidatura común y la coalición constituyen mecanismos mediante los cuales es

---

<sup>5</sup> Acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y acumulados, así como 60/2009 y su acumulada.

posible que dos o más partidos políticos puedan postular a los mismos candidatos, en la primera, la oferta política al electorado de cada uno de los partidos políticos que participan no tiene que ser uniforme, puesto que **cada partido político** continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener necesariamente que formular una de carácter común.

En concepto de este órgano jurisdiccional, esto implica que los partidos políticos que postulen una candidatura común no pierden su identidad como partido político en lo individual, lo que no significa que no estén sujetos a determinadas reglas para la postulación específica, como por ejemplo, en aquéllos aspectos relacionados con gastos de campaña, mismos que no podrán exceder el tope que para cada elección se establezca como si fuera uno solo.

Ahora bien, en el caso que se analiza, y por cuanto hace al método de contabilización de votos para la asignación de candidaturas por el principio de representación proporcional, se llega a la conclusión de que las porciones normativas cuya invalidez se reclama no afectan el derecho de voto de los ciudadanos, ni tampoco impactan en la asignación de cargos bajo el citado principio o en el porcentaje de votación de cada instituto político para la distribución de prerrogativas a las que tienen derecho. Lo anterior, en razón de que los partidos políticos que postulen una candidatura común aparecerán con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate y, consecuentemente, que los votos asignados por partido político en lo individual resulten plenamente identificables para el cómputo distrital de la elección de

## SUP-OP-23/2014

diputados y asignación de regidurías por el citado principio; ello, con independencia de la suma total de votos que se obtenga de la candidatura en común que se postule

En efecto, de la interpretación sistemática y funcional de las porciones normativas alegadas, se tiene que, contrariamente a lo argumentado por Movimiento Ciudadano, en el caso de distribución de candidaturas de diputados y regidores por el principio de representación proporcional, los votos obtenidos por partido político de la candidatura común postulada sí serán contabilizados, en tanto que la exclusión a la que refieren las porciones normativas de los artículos 210, fracción VII, párrafo final y 212, fracción II, último párrafo, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, sólo deberá ser entendida en el sentido de que no se contabilizara la **suma total** de los votos que se obtuvieron para el candidato común, es decir, la que resulte de la suma de los votos obtenidos por todos los partidos políticos que contendieron, bajo dicha figura, en el proceso electoral respectivo.

Por tanto, cuando el artículo 210, fracción VII, del citado código dispone en su primera parte que *“...el cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional será el resultado de la suma distrital de los votos obtenidos **únicamente por los partidos políticos...**”* ello significa que los votos obtenidos por concepto de una candidatura común sí serán contabilizados de manera individual; esto es, **por partido político** y conforme a la marca identificada en la boleta electoral a su favor.

Esto encuentra mayor sustento, si se atiende a lo dispuesto en el artículo 152, fracción IV, del citado código electoral local, el cual dispone que *“Las candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional no podrán ser objeto de candidaturas comunes”*, lo cual supone, por una parte, que dos o más partidos políticos no pueden elegir a un mismo candidato para que éste aparezca como candidato común en más de una lista de representación proporcional y, por la otra, que **aquellos partidos políticos que pretendan contender en un proceso electoral bajo la figura de candidaturas comunes deberán presentar “por separado y en lo individual” la lista de asignación de candidatos por el citado principio** para que, una vez contabilizados los votos que correspondan por mayoría relativa a cada partido político, y según la elección de que se trate, sea factible asignar a cada uno de ellos los lugares que les corresponden para la asignación de cargos por el principio de representación proporcional.

En el mismo sentido debe interpretarse lo dispuesto en el artículo 212, fracción II, del multicitado código electoral local, cuando en su primera parte dispone que *“...**Podrán participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional** conforme a lo que establece esta fracción, **los partidos políticos que habiendo participado en la elección con planilla de candidatos a integrar el ayuntamiento por sí o en común...**”* *“...En los casos de **candidaturas comunes**, solamente se tomará en cuenta para la asignación de regidores, **los votos que correspondan a los partidos políticos...**”*.

## **SUP-OP-23/2014**

Del análisis de la transcripción anterior, se advierte que los partidos políticos tienen derecho a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, con independencia de cuál haya sido su forma de participación, siendo que, en aquellos casos en los que se haya postulado a un candidato común, los votos a contabilizar para la asignación de regidurías por el citado principio serán, al igual que en las diputaciones, por partido político y en lo individual.

Por lo expuesto anteriormente, es que esta Sala Superior opine que no resultan inconstitucionales las porciones normativas previstas en los artículos 210, fracción VII, párrafo final y 212, fracción II, último párrafo, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

### **TEMA 8. VOTO DE LOS MICHOACANOS EN EL EXTRANJERO.**

#### **Norma y concepto de invalidez**

Por otra parte, en las fojas 27 y 28 de la demanda, el promovente sostiene que los artículos 274; 289, párrafo primero, y 292, párrafo primero, del nuevo Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo se contraponen a los numerales 1º y 35, fracción I, de la Constitución federal, al limitar el voto de los michoacanos en el extranjero a la elección de Gobernador del Estado, restringiendo con ello su derecho de votar en las elecciones de Presidente de la República, Senadores, Diputados federales y locales, así como ayuntamientos.

El texto de los artículos impugnados es el siguiente:

*“Artículo 274. Los michoacanos que se encuentren en el extranjero podrán ejercer su derecho al sufragio para Gobernador del Estado, de conformidad con lo que dispone el presente Código.*

[...]

*Artículo 289. Para el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero para la elección de Gobernador del Estado, se aplicará lo siguiente:*

[...]

*Artículo 292.*

*El Consejo General, una vez aprobados los registros de candidatos a Gobernador del Estado y finalizado el plazo para la inscripción en el listado de michoacanos en el extranjero, procederá de inmediato a elaborar las boletas en número que corresponda al listado, así como el material y documentación electoral necesarios.*

[...]”.

### **Opinión.**

En principio, cabe precisar que de conformidad con el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los ciudadanos que residen en el extranjero pueden ejercer su derecho al voto para elegir al *Presidente de la República, Senadores y Gobernadores* de los Estados, en este último caso, cuando así lo dispongan las Constituciones locales.

De ahí que el derecho de los ciudadanos de Michoacán para votar por el Presidente y Senadores de la República, está garantizado en la ley General citada, la cual es aplicable en todo el territorio nacional.

## SUP-OP-23/2014

Ahora bien, esta Sala Superior en la opinión SUP-OP-3/2014 recaída a las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, consideró que el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales era inconstitucional, porque restringía indebidamente el derecho de voto de los mexicanos en el extranjero para votar en las elecciones de **diputados federales y locales**, así como por los **ayuntamientos**.

Pues bien, las razones que sustentaron la inconstitucionalidad de la disposición referida, **en opinión de la mayoría** de este órgano jurisdiccional federal, son aplicables al presente caso, respecto a las elecciones de diputados locales y ayuntamientos, puesto que se estima que lo relativo a las elecciones de diputados federales debe ser regulado, en su caso, por el Legislador Federal.

En efecto, los artículos 274; 289, párrafo primero, y 292, párrafo primero, del nuevo Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo son inconstitucionales, porque limitan indebidamente el derecho de sufragio de los ciudadanos michoacanos que residen en el extranjero para votar en las elecciones de diputados locales, así como por los ayuntamientos, conforme a lo previsto en los artículos 1º y 35, fracción I, de la Constitución Federal, pues de las disposiciones fundamentales referidas no se advierte alguna limitación.

En efecto, el artículo 1º de la Constitución Federal establece que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales

de los que el Estado Mexicano sea parte, por lo que las normas relativas a esos derechos deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de ahí que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En dicho precepto se establece la obligación del Estado de procurar que todas las personas gocen de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de que las normas relativas se interpreten favoreciendo en todo tiempo a las personas, sin la posibilidad de restringir y limitar injustificadamente algún derecho.

En ese contexto interpretativo, la Constitución reconoce en el artículo 35, fracción I, el derecho de los ciudadanos de *votar en las elecciones populares*.

Esa norma, evidentemente, requiere de un desarrollo o configuración legal.

Sin embargo, esa instrumentación debe apegarse a parámetros racionales y al principio de proporcionalidad, y sobre todo, respetar el contenido esencial y las bases generales de dicho derecho.

De manera que, conforme a ello, en la regulación de dicho derecho debe partirse, entre otros aspectos, de la base de que

## SUP-OP-23/2014

no existe una distinción en cuanto al tipo de representantes populares a los que tiene derecho a elegir el ciudadano.

En el caso, la norma en controversia regula el derecho de voto de los ciudadanos guanajuatenses que residan en el extranjero.

Por tanto, se considera que dicha norma se aparta del contenido esencial del derecho fundamental de sufragio, dado que el legislador con plena autodeterminación considera necesario regular la posibilidad de ejercer el derecho de voto activo en el extranjero; sin embargo, al hacerlo deja de considerar los diversos cargos de elección popular en los que debe ejercerse el mismo en la entidad federativa, porque excluye de esa posibilidad el derecho a elegir a los diputados locales, así como a los ayuntamientos.

En suma, el legislador Estatal considera necesario regular el tema en la ley general de la materia, pero, al hacerlo, deja de considerar indebidamente la elección de cargos de representación local que pueden ser objeto del derecho de voto.

Máxime que, en el contexto del nuevo sistema electoral mexicano, existe la posibilidad de que la instrumentación resulte menos compleja, por el actual esquema de comunicación y colaboración entre las autoridades encargadas de la organización de las elecciones.

En consecuencia, **la mayoría** de los integrantes de esta Sala Superior estima que las normas impugnadas son inconstitucionales en la parte en que dejan de prever el derecho de los ciudadanos michoacanos que residan en el extranjero

para elegir también a los diputados locales, así como a los ayuntamientos, debido a que, como se razonó, no debieron marcarse las diferencias apuntadas.

**TEMA 9. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.**

**TEMA 9.1 SANCIÓN A CANDIDATOS INDEPENDIENTES POR RECIBIR APORTACIONES Y DONACIONES EN EFECTIVO DE PERSONAS FÍSICAS O MORALES.**

**Norma y concepto de invalidez**

El Partido Movimiento Ciudadano plantea la inconstitucionalidad del artículo 230, fracción IV, inciso f), del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, que establece que recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales o piedras preciosas de cualquier persona física o moral constituyen infracciones a cargo de los aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular, pues, en su concepto, ello implica existe un trato desigual entre candidatos independientes y partidos políticos. Al respecto, el promovente aduce que mientras que a los primeros se les impide recibir recursos vía aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas, los segundos sí pueden recibir aportaciones de sus simpatizantes, mismas que, incluso, son deducibles del impuesto sobre la renta. Por ende, estima que la porción normativa transcrita no cumple con los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad, al no existir trato equitativo entre ambos.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

**“Artículo 230. Son causas de responsabilidad administrativa las siguientes:**

**[...]**

**IV. Constituyen infracciones de los aspirantes y Candidatos Independientes a cargos de elección popular al presente Código:**

**[...]**

**f) Recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales o piedras preciosas de cualquier persona física o moral;**

**[...]”**

**Opinión.** Esta Sala Superior opina que la norma cuestionada es inconstitucional por lo que respecta al tema de aportaciones en efectivo de personas físicas en favor de candidatos independientes, al vulnerar el principio de igualdad.

En efecto, tal y como se consideró en las opiniones identificadas con las claves SUP-OP-3/2014 y SUP-OP-5/2014, tomando en consideración que los partidos políticos tienen la posibilidad de recibir aportaciones en efectivo, debe estimarse que los candidatos independientes también deben contar con la misma posibilidad, de ahí que se estime que la disposición bajo estudio, en la parte que limita la aportación en efectivo por parte de personas físicas, no es acorde al principio de igualdad que debe imperar entre partidos políticos y candidatos independientes.

Sobre el particular, conviene precisar que las aportaciones en efectivo que en su caso se realicen las personas físicas en favor de algún candidato independiente, en todo caso, deben

ajustarse a las reglas que en ejercicio de sus atribuciones emita el órgano administrativo electoral.

En esta tónica, esta Sala Superior opina que la prohibición contenida en el artículo 230 fracción IV, inciso f), del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, únicamente por lo que respecta a aportaciones en efectivo de personas físicas a aspirantes y candidatos independientes a cargos de elección popular en la citada entidad federativa, resulta contraria a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **TEMA 9.2 SANCIONES APLICABLES A LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES**

### **Norma y concepto de invalidez**

El partido político Movimiento Ciudadano impugna el artículo 231, inciso d), fracciones IV y V, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que estima que su contenido es contrario al artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que el legislador local se extralimita en sus funciones al imponer a los candidatos independientes, de actualizarse el hecho operativo de la norma, una sanción consistente en que “no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes”, lo que resulta excesivo y restrictivo, pues no se ajusta a los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad.

El texto del artículo impugnado es (énfasis en el original):

## SUP-OP-23/2014

“**ARTÍCULO 231.** Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

d) Respecto de los Candidatos Independientes:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Estado;

III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo;

IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable; y,

V. En caso de que el Candidato Independiente omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos de campaña y no los reembolse, no podrá ser registrado como candidato en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable.

(...)”

### Opinión

En opinión de esta Sala Superior, las porciones normativas cuya invalidez se reclama son inconstitucionales, como se razona a continuación:

Las porciones normativas reclamadas prevén que los aspirantes y los candidatos independientes puedan ser sancionados, cuando se actualicen ciertos hechos operativos, con la sanción consistente en que no podrán ser registrados en las dos elecciones subsecuentes o no podrán ser registrados

como candidatos en las dos elecciones subsecuentes, según sea el caso.

En el caso, las normas impugnadas prevén una sanción que importa que los sujetos responsables no puedan ser registrados, por lo menos, en nueve años si se toma en cuenta que en el Estado de Michoacán el Poder Legislativo se renueva cada tres años y el Poder Ejecutivo se renueva cada seis años.<sup>6</sup>

En concepto de esta Sala Superior, la sanción cuestionada es irrazonable y desproporcionada, ya que si bien es cierto que el Poder Reformador de la Constitución, al reformar el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, confirió al legislador ordinario una potestad de configuración legislativa relativamente amplia, al otorgarle un poder normativo para determinar los **requisitos, condiciones y términos** (en ese sentido puede considerarse que el legislador ordinario tiene conferido constitucionalmente un grado mayor de delegación),<sup>7</sup> esa libertad de configuración legislativa no puede ser libérrima.

En particular, como lo ha sostenido esta Sala Superior,<sup>8</sup> las normas que el legislador ordinario expida deben cumplir con los requisitos de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, a fin de garantizar el ejercicio del derecho humano a ser votado en la modalidad de una candidatura independiente y la oportunidad real de ejercerlos en condiciones de igualdad.

---

<sup>6</sup> De conformidad con los artículos 19 y 20 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>7</sup> V. g en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano expediente SUP-JDC-72/2013.

<sup>8</sup> SUP-JDC-247/2014.

## **SUP-OP-23/2014**

Al efecto, se correrá un test de proporcionalidad sobre las porciones normativas impugnadas:

El juicio de proporcionalidad está compuesto de diversos subprincipios:

1. Idoneidad: toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, en el entendido de que éste debe ser imperativo.

2. Necesidad: toda limitación de los derechos fundamentales o básicos debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido. En particular, este principio requiere que de dos medios igualmente idóneos o adecuados debe escogerse el más benigno con el derecho fundamental afectado.

3. Proporcionalidad (en sentido estricto): la importancia del objetivo perseguido por el legislador debe estar en una relación adecuada con el derecho fundamental intervenido. El medio debe ser proporcional a dicho fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

Cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de razonabilidad o proporcionalidad, de forma tal que si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no superará la prueba.

En la especie, las porciones normativas impugnadas si bien puede estimarse que tienen un objetivo constitucionalmente válido, en cuanto que tienen su fundamento constitucional en el artículo 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución Federal y, además, están previstos en una ley tanto en sentido formal como material, es el caso que no cumplen con el test de proporcionalidad, ya que, aunque la sanción prevista puede considerarse idónea o adecuada para prevenir o inhibir ciertas conductas desviantes, se considera que **no es necesaria**, toda vez que existen medidas legislativas menos restrictivas o lesivas para el goce y ejercicio del derecho humano a ser votado bajo la modalidad de una candidatura independiente, como podría ser, por ejemplo, una multa proporcional a la falta cometida o limitarse a un solo proceso electoral.

Cabe precisar que, al demostrarse que la medida legislativa bajo escrutinio constitucional no es necesaria, ello es suficiente para establecer que no es proporcional, sin que haya necesidad de correr todo el test al tratarse de una sanción injustificada.

### **TEMA 9.3 PLAZOS EN LOS QUE DEBERÁN SEPARARSE QUIENES DESEMPEÑEN CARGOS PARTIDISTAS Y DE ELECCIÓN POPULAR PARA SER CANDIDATOS INDEPENDIENTES**

#### **Norma y concepto de invalidez**

El partido político impugnante sostiene que el artículo 298, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo contravienen lo dispuesto en los artículos 1º, 35, fracción II, y 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución Federal, ya que establecen restricciones irracionales y

desproporcionadas que no están previstas en la normativa constitucional.

El artículo impugnado es del tenor siguiente (énfasis añadido):

**“ARTICULO 298.** Los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes además de cumplir los requisitos establecidos en este Código, deberán atender las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto, así como los criterios o acuerdos que emitan las autoridades electorales competentes.

No podrán ser candidatos independientes:

I. Los que hayan desempeñado, cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político, a menos que hayan renunciado al partido, un año antes del día de la jornada electoral; y,

II. Los servidores públicos, que desempeñen un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido por el que accedieron al cargo, un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva por el Instituto.

(...)”

### **Opinión**

**En opinión de la mayoría** de los integrantes de esta Sala Superior, las porciones normativas cuya invalidez se reclama son **inconstitucionales** ya que se trata de una restricción injustificada al derecho fundamental de ser votado de los candidatos independientes, pues no se supera el test de proporcionalidad conforme al cual se exige que la restricción a un derecho humano persiga un fin legítimo sustentado constitucionalmente.

El test de proporcionalidad como método interpretativo para valorar la proporcionalidad de restricciones legales a derechos

fundamentales, tiene su sustento en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a garantizar a los gobernados, y su propósito consiste en evitar injerencias excesivas del Estado en el ámbito de los derechos del individuo.

Conforme a este test, para que la restricción resulte proporcional debe perseguir un fin legítimo sustentado constitucionalmente. Una vez que se ha demostrado la existencia de ese fin constitucional, debe ponderarse si la restricción es adecuada, necesaria e idónea para alcanzarlo. En caso de no cumplir con estos cánones, la restricción resultará desproporcionada y, por ende, inconstitucional y contraria a los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

De esta forma, cuando no se advierta la existencia de fin legítimo reconocido constitucionalmente, o en caso de existir la restricción en el ejercicio de un derecho humano no sea proporcional, razonable e idónea, debe rechazarse y optar por aquella que se ajuste a las reglas y principios constitucionales relevantes para la solución del caso. El principio de proporcionalidad comprende a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

La idoneidad tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma para conseguir el fin pretendido.

## **SUP-OP-23/2014**

El criterio de necesidad o de intervención mínima guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario.

La proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la verificación de que la norma que otorga el trato diferenciado guarde una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

El derecho de los ciudadanos para postularse como candidatos independientes, constituye una modalidad del derecho a ser votado establecida en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, las restricciones que se impongan a este derecho fundamental deben sujetarse a los parámetros del test de proporcionalidad para considerarse constitucionales.

En el caso, esta Sala Superior no advierte la existencia de un fin legítimo reconocido constitucionalmente que justifique imponer como restricción al derecho de un ciudadano el no haber sido integrante de alguno de los órganos de dirección nacional, estatal o municipal de algún partido político, cuando menos un año antes del día de la jornada electoral o bien, para los servidores públicos que desempeñen un cargo de elección popular, a menos que renuncien al partido por el que accedieron al cargo, un mes antes de que se emita la convocatoria respectiva por el Instituto.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que las candidaturas independientes constituyen una modalidad para el ejercicio del derecho a ser votado concebida por el poder revisor de la constitución como una alternativa a la de los partidos políticos para la conformación de la representación nacional, por lo que no se advierte de qué forma el hecho de haber sido dirigente partidista o haber accedido a un cargo público por conducto de un partido político y postularse como candidato independiente pudiera afectar algún principio o finalidad constitucionalmente relevante.

Incluso, no se advierte que en la normatividad electoral se exija a los candidatos postulados por los partidos políticos el cumplimiento del requisito en comento, por lo que únicamente tendrían que cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos en la legislación del Estado de Michoacán.

En este sentido, al tratarse de una restricción impuesta únicamente a los candidatos independientes, implicaría un trato discriminatorio de éstos frente a los candidatos postulados por los partidos políticos, el cual no se encuentra justificado, que contraviene el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1º párrafos primero y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **TEMA 9.4. REQUISITOS EXIGIDOS POR EL CÓDIGO ELECTORAL LOCAL**

##### **TEMA 9.4.1 PRESENTAR LA CERTIFICACIÓN DE ESTAR INSCRITO EN LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES DEL ESTADO.**

#### **Norma y concepto de invalidez**

## SUP-OP-23/2014

El partido político Movimiento Ciudadano estima que el artículo 305, fracción II, del nuevo Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, que prevé el requisito de elegibilidad consistente en requerir a los ciudadanos la constancia de estar inscrito en la lista nominal de electores del Estado, es contrario a lo dispuesto en los artículos 55 y 58 de la Constitución Federal, pues estima que se exigen mayores requisitos a los aspirantes a obtener el registro como candidatos independientes que los previstos constitucionalmente para ser Diputado o Senador al Congreso de la Unión, lo que considera desproporcionado e irrazonable, particularmente.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

*“Artículo 305. Para efectos del artículo anterior, el Instituto facilitará los formatos de solicitud de registro respectivos, que deberán acompañarse, por cada uno de los solicitantes, con la siguiente documentación:*

*[...]*

*II. Copia simple de la credencial para votar y certificación de que se encuentra inscrito en la lista nominal de electores del Estado;*

*[...]”*

### **Opinión.**

Por cuanto hace a requerir a los ciudadanos la constancia de estar inscrito en la lista nominal de electores del Estado, esta Sala Superior se pronuncia en idénticos términos al criterio sostenido en la opinión identificada con la clave SUP-OP-5/2014, respecto del mismo requisito.

En dicho asunto se razonó que el contenido de los artículos 55 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los requisitos y características personales que deberán cumplir los aspirantes a Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; mientras que, el artículo 305 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo señala la documentación que deberá acompañarse a la solicitud de registro facilitada por el Instituto Electoral de esa Entidad Federativa a los aspirantes a obtener el registro como candidatos independientes a cargos de elección popular, por lo que al referirse a distintos tópicos, no pueden ser confrontados ni se puede determinar por parte de esta Sala Superior, la inconstitucionalidad del numeral últimamente mencionado, respecto de los citados en primer término.

Lo anterior, se desprende de la lectura de tales disposiciones jurídicas, que son del tenor siguiente:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la

## SUP-OP-23/2014

elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

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

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

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

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

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

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

VI. No ser ministro de algún culto religioso, y

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

(...)

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

**Código Electoral del Estado de Michoacán de  
Ocampo**

**ARTÍCULO 305.** Para efectos del artículo anterior, el INSTITUTO facilitará los formatos de solicitud de registro respectivos, que deberán acompañarse, por cada uno de los solicitantes, con la siguiente documentación:

(...)

II. Copia simple de la credencial para votar y certificación de que se encuentra inscrito en la lista nominal de electores del Estado;

(...)

No obstante lo anterior, esta Sala Superior opina que el artículo 305, fracción II, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo es contrario a la Constitución, al establecer un requisito que resulta desproporcionado y afecta el núcleo esencial de los derechos de los ciudadanos a ser votados y de ser registrados como candidatos de manera independiente a los partidos políticos.

Lo anterior, porque el hecho de requerir como documentación anexa a la solicitud de registro como candidato independiente a un cargo de elección popular, constancia de estar inscrito en la lista nominal, es excesivo e injustificado.

Así es, tal y como se razonó en la opinión señalada, si la finalidad de solicitar la aludida constancia de inclusión en la lista nominal, es corroborar que el solicitante se encuentre incluido en dicho listado, es claro que dicho procedimiento puede ser efectuado de manera directa e inmediata, por la propia autoridad administrativa electoral local, teniendo a la vista la copia de la credencial para votar solicitada en el artículo 305,

## **SUP-OP-23/2014**

párrafo primero, fracción II, del Código Electoral de Michoacán, por lo que resulta excesivo e injustificado que se exija anexar al formato de solicitud de registro la constancia referida.

Máxime, si se toma en consideración, que de la simple lectura de lo dispuesto por el diverso artículo 189 del Código Electoral ahora impugnado, relativo al procedimiento de registro de candidatos de partidos políticos y coaliciones, específicamente de los documentos que se deberán acompañar a las solicitudes de registro correspondientes, se desprende que la constancia de estar inscrito en la lista nominal correspondiente no se les exige, de ahí, que resulte, como se señaló anteriormente, un requisito excesivo e injustificado, por lo que en opinión de esta Sala Superior, dicha porción normativa deviene contraria a la Constitución.

### **TEMA 9.4.2 PRESENTACIÓN DE COPIA SIMPLE DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR VIGENTE DE LOS CIUDADANOS QUE DESEEN MANIFESTAR EL APOYO A UNA CANDIDATURA INDEPENDIENTE**

El partido político Movimiento Ciudadano estima que el artículo 312, párrafo 1, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo consistente en la presentación de copia simple de la credencial para votar vigente de los ciudadanos que deseen manifestar el apoyo a una candidatura independiente para obtener su registro, es inconstitucional, pues señala que si el propio Código Electoral del Estado de Michoacán prevé que los ciudadanos deberán comparecer ante los funcionarios electorales que se designen para tal efecto, presentando la credencial para votar vigente en original, aunado a que deberán

requisitar el formato previamente aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad federativa, debe concluirse que la autoridad electoral puede cotejar de manera directa e inmediata los datos de los ciudadanos que brindan el apoyo respectivo, así como constatar que los mismos se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, que están inscritos en la lista nominal y que pertenecen a la demarcación territorial vinculada con la candidatura independiente que desean apoyar.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

*“**Artículo 312.** Los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los inmuebles destinados para ello, ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, con copia y original de su credencial para votar vigente, mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante.*

*[...]*”

**Opinión.** La porción normativa precisada con antelación es contraria a la Constitución federal.

En primer lugar cabe destacar que en la opinión identificada con la clave SUP-OP-3/2014, que se formó con motivo de diversas acciones de inconstitucionalidad promovidas por múltiples partidos políticos en contra de disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta Sala Superior se pronunció en el sentido de que es contrario a la Constitución el requisito consistente en que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a

## **SUP-OP-23/2014**

candidato independiente deberán presentarse con copia de su credencial para votar vigente, al estimarse que es excesivo, desproporcionado e injustificado, circunstancias que, según se consideró, vulneran el núcleo esencial de los derechos los ciudadanos a ser votado y de ser registrado como candidato de manera independiente a los partidos políticos.

Lo anterior, por una parte, dado que la copia simple de la credencial para votar con fotografía no constituye, por sí misma, una prueba apta para obtener un fin legítimo, como pudiera ser determinar la veracidad de los datos asentados en los formatos de respaldo a las candidaturas independientes, pues su sola exhibición no acredita la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el listado nominal.

Además, se estimó que la medida no era la más favorable al derecho humano de ser votado, pues el Instituto Nacional Electoral, a través de sus respectivas direcciones ejecutivas, es el encargado de elaborar y actualizar el padrón electoral, credenciales de elector y listas nominales y, también, de resolver acerca de las solicitudes de registro de candidatos independientes para cargos federales, de lo que se concluyó que dicho Instituto cuenta con elementos y mecanismos menos lesivos para confirmar la identidad y datos de los ciudadanos que suscriban las cédulas de apoyo ciudadano y, de ese modo, estar en condiciones de determinar la procedencia o no de su registro.

En el mismo sentido se pronunció esta Sala Superior al resolver el juicio ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-452/2014,

en el que se sometió el requisito en cuestión a un test de proporcionalidad del que se obtuvo como resultado lo siguiente:

- a) No satisfizo el principio de **idoneidad**, pues se razonó que la copia simple de la credencial para votar con fotografía no constituye, por sí misma, una prueba apta para obtener un fin legítimo a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como pudiera ser determinar la veracidad de los datos asentados en los formatos de respaldo a las candidaturas independientes, dado que su sola exhibición no acredita la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el listado nominal, ya que podrían tratarse de credenciales no actualizadas, credenciales con datos erróneos o apócrifas;
  
- b) Tampoco colmó el principio de **necesidad**, al considerarse que la medida adoptada no era la más favorable al derecho humano de ser votado entre otras alternativas posibles, en el entendido de que el citado principio establece que la medida adoptada por el legislador o la autoridad debe ser la más benigna, en relación con el derecho que pudiera afectarse, lo que no acontecía con el requisito en cuestión, pues la autoridad administrativa electoral contaba con atribuciones para solicitar al órgano competente del Instituto Nacional Electoral el cotejo de los datos de las personas que firmaron la relación de apoyo ciudadano con el listado nominal de electores.

## SUP-OP-23/2014

- c) Finalmente, se estimó que no se satisfacía el criterio de **proporcionalidad en sentido estricto**, pues si bien el requisito respondía al fin que se pretende tutelar, lo cierto es que generaba una afectación al entonces justiciable, al establecer una exigencia que no era razonable, necesaria ni justificada y cuya satisfacción llevaba implícita una restricción de un derecho humano, como lo es el derecho político-electoral de ser votado en la modalidad de candidato independiente.

Con base en ello, esta Sala Superior opina que es inconstitucional la porción normativa señalada por el promovente del artículo 312, párrafo 1, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, máxime si se considera que, en el caso:

- La mencionada disposición jurídica prevé que quienes decidan manifestar su respaldo a un aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente, con copia y original de su credencial para votar vigente, en los inmuebles destinados para ello ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, y
- El artículo 189, párrafo segundo, fracción II, del citado código electoral establece que la solicitud de registro de candidaturas deberá contener nombre y apellidos de los candidatos; lugar de nacimiento, edad, vecindad y domicilio; cargo para el cual se postula; ocupación; folio,

## **SUP-OP-23/2014**

clave y año de la credencial para votar, así como la plataforma electoral que se sostendrá a lo largo de las campañas.

Al respecto, se considera que el requisito consistente en comparecer personalmente, sumado al hecho de que quien quiera manifestar su respaldo ciudadano debe llevar consigo el original de su credencial para votar, aunado a los mencionados datos que forzosamente deben acompañar los aspirantes a candidatos a su solicitud de registro, constituyen elementos aptos y suficientes que permiten a la autoridad administrativa electoral determinar la veracidad de los datos asentados en los formatos de respaldo a las candidaturas independientes, pues, a partir de ello, el Instituto Electoral de Michoacán puede cotejar directa e inmediatamente los datos de los ciudadanos que brindan el apoyo respectivo; cerciorarse que los mismos están en pleno ejercicio de sus derechos político-electorales; que están inscritos en la lista nominal, así como que pertenecen a la demarcación territorial vinculada con la candidatura independiente que desean apoyar.

Por ende, en concepto de este órgano jurisdiccional federal, resulta injustificado e innecesario requerirles adicionalmente a dichos ciudadanos copia simple de la credencial para votar vigente, pues existe un mecanismo menos lesivos para que la autoridad administrativa electoral pueda cumplir con la finalidad de confirmar la identidad y los datos de los ciudadanos que suscriban las cédulas de apoyo ciudadano.

**TEMA 9.4.3 EXHIBIR EL DICTAMEN EMITIDO POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO EN QUE HAYA QUEDADO CONFIRMADA LA LICITUD DEL ORIGEN Y DESTINO DE LOS RECURSOS RECABADOS POR EL ASPIRANTE A CANDIDATO INDEPENDIENTE.**

El partido político Movimiento Ciudadano estima que es inconstitucional el artículo 318, párrafo 1, fracción II, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, que prevé el requisito consistente en la exhibición del dictamen emitido por el Consejo General del Instituto que confirme la licitud del origen y destino de los recursos recabados por el aspirante a candidato independiente para el desarrollo de las actividades de obtención del respaldo ciudadano, pues señala que es excesivo y desproporcional, dado que la verificación de la licitud de los recursos es una función atribuida a la autoridad administrativa electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 316, párrafo segundo, del Código Electoral local, por lo que expone que la exhibición del referido dictamen de licitud de los recursos para el desarrollo de las actividades de obtención del respaldo ciudadano no es una cuestión que atañe al aspirante, sino que, en todo caso, la autoridad electoral es quien tiene los elementos para tener dicho aspecto por acreditado.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

**Artículo 318.** *Los ciudadanos que hayan obtenido el derecho a registrarse como candidatos independientes, al momento de solicitar el mismo, deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

**[...]**

**II.** *Exhibir el dictamen emitido por el Consejo General del Instituto en que haya quedado confirmada la licitud del origen y destino de los recursos recabados para el desarrollo de las actividades de obtención del respaldo ciudadano;*

[...]"

**Opinión.**

En opinión de esta Sala Superior la citada porción normativa resulta inconstitucional.

Para arribar a dicha conclusión se estima necesario aludir a lo establecido en los artículos 34, párrafo primero, fracciones XX, XXI y XXII; 190, primer párrafo, así como 316 del citado código electoral, que prevén lo siguiente:

**“ARTÍCULO 34.** El Consejo General del Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XX. Registrar los candidatos a Gobernador;

XXI. Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y la lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional;

XXII. Registrar las planillas de candidatos a ayuntamientos;

[...]

**ARTÍCULO 190.** El registro de candidatos a cargos de elección popular se hará ante el Consejo General de acuerdo a lo siguiente:

[...]

**ARTÍCULO 316.** Los aspirantes a candidatos independientes que tengan derecho a registrarse como tales, tendrán la obligación de presentar dentro de los cinco días posteriores a que se publicó la declaratoria a que se refiere el artículo anterior, un informe detallado en el que acrediten el origen lícito de los recursos que hayan utilizado en la obtención de respaldo ciudadano, incluyendo la identificación y monto aportado por cada persona. Dicho informe deberá dar cuenta del destino de los recursos erogados para tales propósitos, conforme lo dispongan los Reglamentos aplicables para tal efecto.

## SUP-OP-23/2014

El Consejo General tendrá hasta cinco días antes de que inicie el periodo de registro de candidatos a efecto de que emita un dictamen en el cual se manifieste respecto de los informes presentados, en que verificará la licitud de los recursos, así como, que los gastos erogados se encuentran dentro de los topes y montos máximos de aportación permitidos, el que se publicará inmediatamente a efecto de notificar a todos los interesados.

Los Candidatos Independientes que hayan participado en una elección ordinaria que haya sido anulada, tendrán derecho a participar en las elecciones extraordinarias correspondientes; siempre que no la hayan provocado.”

De la transcripción anterior se advierte lo siguiente:

- El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán es la autoridad facultada para registrar candidaturas para los cargos de gobernador, diputados locales e integrantes de ayuntamientos.
- El registro de candidatos a cargos de elección popular se hace ante el Consejo General del citado Instituto Electoral.
- Los aspirantes a candidatos independientes tienen la obligación de presentar ante el Instituto un informe detallado en el que acrediten el origen lícito de los recursos que hayan utilizado en la obtención de respaldo ciudadano, incluyendo la identificación y monto aportado por cada persona, dentro de los cinco días posteriores a que se publicó la declaratoria correspondiente.

## **SUP-OP-23/2014**

- Dicho informe deberá detallar el destino de los recursos erogados, de acuerdo a lo que establezcan los Reglamentos aplicables para tal efecto.
- El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán es la autoridad facultada para emitir el dictamen vinculado con los informes presentados, en el que debe analizar la licitud de los recursos, así como que los gastos erogados se ajusten a los topes y montos máximos de aportación permitidos.
- El citado dictamen se publicará inmediatamente para notificar a todos los interesados.

Una vez advertido lo anterior, se considera excesivo y desproporcional el requisito consistente en la exhibición del dictamen emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán que confirme la licitud del origen y destino de los recursos recabados por el aspirante a candidato independiente para el desarrollo de las actividades de obtención del respaldo ciudadano resulta, pues, si conforme al propio ordenamiento jurídico objeto de controversia, dicha autoridad administrativa electoral local es quien cuenta con atribuciones, por un lado, para registrar a los candidatos a gobernador, diputados locales e integrantes de ayuntamientos y, por otro, para emitir el aludido dictamen de licitud de los recursos utilizados por el aspirante para la obtención de apoyos ciudadanos, resulta lógico concluir que dicha autoridad administrativa electoral cuenta con los elementos suficientes para tener conocimiento del referido dictamen de licitud de los recursos para el

## SUP-OP-23/2014

desarrollo de las actividades de obtención del respaldo ciudadano, pues dicha información obra en su poder.

No es óbice a lo anterior el hecho de que el artículo 319 del propio ordenamiento jurídico estatal señala que *“recibida la solicitud de registro de la candidatura por el órgano electoral que corresponda, la remitirá al Consejo General para su trámite, verificación y aprobación en su caso en los plazos y términos establecidos para los candidatos de partidos políticos”*, pues si bien de ello se advierte que un órgano electoral diverso al Consejo General del propio Instituto Electoral de Michoacán es quien recibe las solicitudes de registro.

Dicha circunstancia implica que quien recibe las solicitudes de registro no es el mismo órgano que emite el dictamen de licitud al que se ha hecho alusión; sin embargo, lo cierto es que el Instituto Electoral de Michoacán constituye una unidad, con todos los órganos centrales y desconcentrados que lo integran, por lo que, en todo caso, se estima menos lesivo para el derecho político-electoral a ser votado de los aspirantes a candidato independiente, que la propia autoridad administrativa electoral de manera interna realice las gestiones necesarias para que el órgano encargado de otorgar el registro atinente se allegue del dictamen referido para estar en aptitud de decidir lo que en derecho corresponda .

En las relatadas condiciones en opinión de esta Sala Superior es inconstitucional la fracción II del artículo 318 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, al constituir una

carga innecesaria e injustificada para el aspirante a candidato independiente.

**TEMA 9.5 PERIODOS CON QUE CUENTAN LOS ASPIRANTES A OBTENER REGISTRO COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE PARA ACREDITAR LOS APOYOS CIUDADANOS.**

**Norma y concepto de invalidez**

El partido político promovente afirma que la porción normativa prevista en el artículo 308, párrafo primero, fracciones I, II y III, del Código Electoral del Estado de Michoacán, es contrario a lo dispuesto en el artículo 35, fracción II de la Constitución federal, al establecer que, para obtener el respaldo ciudadano, los aspirantes a candidatos independientes únicamente contarán con periodos de tiempo de treinta días para la candidatura a Gobernador, así como de veinte días para los cargos de integrantes de los Ayuntamientos y Diputados locales, ambos por el principio de mayoría relativa, respectivamente, lo que en su concepto vulnera el derecho de votar y ser votado de dichos aspirantes, ya que dichos plazos no pueden considerarse idóneos ni razonables para promover y garantizar el ejercicio de dichos derechos político-electorales, por lo que los cataloga como inequitativos y disfuncionales.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

*“Artículo 308. La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará al día siguiente de la aprobación de los registros de los aspirantes y durará:*

*I. Para Gobernador, hasta 30 días;*

*II. Para integrantes de los Ayuntamientos de mayoría relativa, hasta 20 días; y,*

*III. Para Diputados de mayoría relativa, hasta 20 días.*

*Durante estos plazos los aspirantes registrados podrán llevar a cabo acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía mediante manifestaciones personales, cumpliendo los requisitos que establece este Código para obtener la declaratoria que le dará derecho a registrarse como candidato independiente y contender en la elección constitucional. Tales actos deberán estar financiados, de forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, distintas a los partidos políticos y a las comprendidas en el presente como no permitidas para donar o realizar aportaciones.”*

**Opinión.** En concepto de esta Sala Superior, la norma no resulta inconstitucional.

Esto, siguiendo el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional federal en la opinión identificada con la clave SUP-OP-5/2014, en la que se razonó que el plazo estipulado para que los interesados en postularse como candidatos independientes obtengan el apoyo ciudadano no es inequitativo o disfuncional ni contraviene el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para sostener esa posición, se acogen las razones fundamentales esgrimidas en el citado asunto, consistentes en:

1. Los procesos electorales se componen de diversas fases concatenadas entre sí, las cuales importan actuaciones que deben efectuarse en tiempos y plazos específicos acorde con lo estipulado en el ordenamiento electoral aplicable, en forma que, cada una de esas fases debe completarse satisfactoriamente para que el proceso se efectúe válidamente.

En esa óptica, no es factible que los plazos para la realización de esas actividades, entre las cuales se cuenta la obtención del apoyo ciudadano para registrarse como candidato independiente, se prolonguen de manera indefinida, o bien, se extiendan por periodos demasiado amplios y discordantes con el resto de las fases que componen el proceso electoral.

2. Ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, acorde con lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados tienen autonomía para definir en sus ordenamientos legales y en la forma en que mejor estimen pertinente las regulaciones atinentes a su ámbito de competencia, cuando dicha facultad les deriva del propio ordenamiento fundamental.

En el caso particular, el Estado de Michoacán de Ocampo, acorde con sus procesos de elección popular y conforme a sus leyes, estableció los plazos que estimó idóneos para llevar a cabo los procedimientos de obtención de apoyo ciudadano para los candidatos independientes.

3. No se advierte que el plazo estipulado en la legislación local constituya un impedimento u obstáculo irracional que impida a los ciudadanos el pleno ejercicio de su derecho a ser votado a un cargo de elección popular, en forma independiente a un partido político.

**TEMA 9.6.1 RESTRICCIÓN A CIUDADANOS DE EMITIR MÁS DE UNA MANIFESTACIÓN DE APOYO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES AL MISMO CARGO.**

**Norma y concepto de invalidez**

El Partido Político Movimiento Ciudadano señala que el artículo 313, párrafo primero, fracción I, del Código Electoral de Michoacán de Ocampo, que establece que las autoridades electorales verificarán que ningún ciudadano emita más de una manifestación de apoyo para el mismo cargo de elección popular, violenta flagrantemente la libertad de los ciudadanos a decidir a quién brindarán su apoyo, pues de manera arbitraria la autoridad electoral será la que decida a quién brindarán su apoyo, cuando, en concepto del partido accionante, lo correcto es que se requiera al ciudadano para manifestar lo que a su derecho convenga, y una vez que realice la manifestación de su voluntad, ésta sirva para definir el respaldo ciudadano al candidato que converge con sus intereses; hecho que deja en estado de indefensión a los ciudadanos que brindan su apoyo a los candidatos independientes, toda vez que la manifestación de su voluntad será definida por la autoridad y no por él.

Afirman que, tratándose de partidos políticos, de conformidad con lo previsto en el artículo 80, párrafo segundo, del aludido código electoral dispone que *"En el caso de que un ciudadano aparezca en más de un padrón de afiliados de partidos políticos, el instituto, dará vista a los partidos políticos involucrados para que manifiesten lo que a su derecho convenga; de subsistir la doble afiliación, el instituto requerirá al ciudadano para que se manifieste al respecto y, en caso de que no se manifieste, subsistirá la más reciente"*, por lo anterior, señalan que dicha atribución no puede quedar al arbitrio de la autoridad, haciendo nugatorio el derecho de los ciudadanos de

libertad de asociación política, consagrado en los artículos 9 y 35, fracción III, de la Constitución federal, a decidir, en su caso, cuál será la última manifestación de su voluntad.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

*“Artículo 313. Las autoridades electorales verificarán por medios idóneos, no se presenten los siguientes casos:*

*I. Ningún ciudadano emita más de una manifestación de apoyo para el mismo cargo de elección popular;*  
*[...]”.*

**Opinión.**

En opinión de esa Sala Superior resulta constitucional la porción normativa impugnada del artículo 313, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, acorde con el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional federal en la opinión identificada con la clave SUP-OP-3/2014, porque garantiza que un aspirante a candidato independiente cuenta de manera efectiva con el apoyo mínimo exigido para cada cargo de elección popular, lo que, a su vez, asegura la existencia de condiciones generales de equidad entre la totalidad de contendientes, en el sentido de que todos los registros de candidaturas sean el reflejo de la voluntad de la ciudadanía.

El artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República, reconoce el derecho político electoral a ser candidato independiente sin establecer alguna condición o restricción alguna, por lo que se deja al legislador establecer las condiciones, requisitos y reglas para que los ciudadanos

## **SUP-OP-23/2014**

puedan ejercer ese derecho, con la única limitante que las mismas sean razonables y proporcionales.

En este sentido, en la citada opinión se expuso que en la sentencia emitida en los juicios SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013, acumulados, la Sala Superior consideró que el requisito de contar con un umbral mínimo de apoyo ciudadano para estar en posibilidad de solicitar el registro como candidato independiente, es razonable, pues se traduce en que el aspirante a candidato ciudadano cuenta con el respaldo de determinados electores, lo que justifica, entre otras cosas, el acceso a prerrogativas, además de generar condiciones de equidad en la contienda, pues de la misma forma que se exige a los partidos políticos cierto número de militantes para constituirse, al candidato independiente se le piden determinado número de apoyos con el objetivo, en ambas situaciones, que en los comicios organizados con recursos públicos participen contendientes que posean una determinada fuerza electoral.

Así, se aludió también a la resolución emitida en el incidente de inejecución de la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-357/2014, en la que se sostuvo que dicho mínimo de apoyo ciudadano, tiene como fin legítimo que la participación de los de los candidatos independientes en las elecciones, sea acorde con los principios constitucionales de equidad en la contienda, así como la igualdad de condiciones entre los contendientes.

Ello, porque se acredita que se cuenta con el respaldo de una base social, lo cual se traduce en la expresión de la voluntad de

una proporción significativa del electorado, de que se le considera con capacidad para contender y en su caso, desempeñar el cargo público al que se pretende acceder.

De esta forma, al igual que en aquél asunto, se opina que el precepto cuya invalidez se pretende es acorde con la Constitución General, en la medida que tiene como finalidad garantizar un efectivo apoyo ciudadano mínimo a favor de un aspirante a candidato independiente.

Lo anterior es así, porque la finalidad es acreditar que un candidato cuenta con el respaldo ciudadano mínimo y suficiente que permitan inferir que se trata de una auténtica opción política en una contienda electoral, así como para garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acrediten que cuentan con el soporte de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por entidades de interés público integrados por ciudadanos organizados, y con ello lograr el propósito de la candidatura, de ocupar el cargo de elección popular.

Finalidades que no se lograrían, si se permitiera a un mismo ciudadano suscribir cédulas de apoyo a favor de más de un aspirante a candidato independiente, pues se fomentaría la proliferación de candidaturas sin viabilidad de competir en la contienda electoral, disfrutando para ello de diversas prerrogativas.

## **SUP-OP-23/2014**

Por tanto, el derecho de los ciudadanos a apoyar a los aspirantes a candidatos independientes para un mismo cargo de elección popular, se agota en el momento en que suscriben la primera cédula de apoyo a favor de uno de ellos, sin que exista posibilidad jurídica que puedan emitir un distinto apoyo adicional o en sustitución del primero, para otro aspirante, pues ello implicaría falsear el respaldo mínimo ciudadano que debe tener cada uno de ellos para ser una opción política real y, con ello, acceder a las prerrogativas que por derecho le correspondían.

En consecuencia, se estima que la disposición impugnada es acorde con la Constitución General de la República.

### **TEMA 9.6.2 PREVISIÓN EN TORNO A QUE, CUANDO EL FORMATO CAREZCA DE LOS DATOS REQUISITADOS, LA MANIFESTACIÓN DE APOYO CIUDADANO SERÁ NULA.**

#### **Norma y concepto de invalidez**

El partido promovente aduce la inconstitucionalidad del último párrafo del artículo 313 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, pues en su concepto vulnera lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que permite que se vulnere la garantía de audiencia.

Esto es así, pues a juicio del partido promovente, la citada porción normativa del código electoral citado, establece que cuando el formato de respaldo ciudadano carezca de los datos requisitados, la manifestación será nula. Por tal motivo, estima

que el hecho de que la autoridad administrativa electoral no otorgue a los ciudadanos un plazo para que acudan a subsanar los datos omitidos, atenta en contra de la equidad en la contienda electoral, pues no asegura que el total de los respaldos sea el reflejo de la voluntad de la ciudadanía.

El texto del artículo impugnado es:

*“Artículo 313. Las autoridades electorales verificarán por medios idóneos, no se presenten los siguientes casos:*

*I. Ningún ciudadano emita más de una manifestación de apoyo para el mismo cargo de elección popular;*

*II. Manifiesten su apoyo quienes hayan sido dados de baja del padrón electoral por haber sido suspendidos en sus derechos político-electorales, o por no pertenecer al ámbito estatal, distrital o municipal por el que el aspirante pretenda competir.*

***Cuando el formato carezca de los datos requisitados la manifestación será nula.”***

### **Opinión**

En opinión de esta Sala Superior la porción normativa cuya invalidez se reclama es **constitucional**, como se muestra a continuación:

El artículo 301 del Código Electoral del Estado de Michoacán, establece que el proceso de selección de candidaturas independientes tiene las tres etapas siguientes: i) registro de aspirantes; **ii) obtención del respaldo ciudadano**, y iii) declaratoria de quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes.

## SUP-OP-23/2014

Para ello, el artículo 302, párrafo segundo, fracción III, del Código en comento, prevé que **el Consejo General de Instituto Electoral local deberá establecer** en la convocatoria para participar en el proceso de registro de aspirantes para contender como candidatos independientes a un cargo de elección popular, **los requisitos para que los ciudadanos emitan su respaldo** a favor de los aspirantes registrados.

A efecto de emitir el respaldo apuntado, el artículo 312 del Código Electoral de Michoacán, señala que los ciudadanos interesados deberán comparecer personalmente a los inmuebles destinados para ello, ante los funcionarios electorales que se designen, y los representantes que, en su caso, hayan designado los candidatos independientes y los partidos políticos, con copia y original de su credencial para votar vigente, mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General del instituto, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante.

Finalmente, el artículo 313 del ordenamiento citado, establece que las autoridades electorales verificarán que al llevarse a cabo el procedimiento de obtención de respaldo, ningún ciudadano emita más de una manifestación de apoyo para el mismo cargo de elección popular, y que tampoco sean dadas a quienes hayan sido dados de baja del padrón electoral, o no pertenezcan al ámbito territorial correspondiente, así como que cuando **el formato carezca de los datos requisitados la manifestación sea calificada como nula.**

Al respecto, este órgano jurisdiccional estima que se debe tener en consideración que **el fin de la obtención de respaldo ciudadano** por parte de los aspirantes a candidatos independientes consiste en acreditar que cuentan con el apoyo de una base social significativa del electorado, por lo que la autoridad administrativa electoral debe estar en aptitud de identificar de manera cierta y comprobable a los ciudadanos que expresan su respaldo, para así cumplir con el principio de certeza que rige la materia electoral.

Ahora bien, de una **interpretación gramatical** de la porción normativa cuya invalidez se reclama, esta Sala Superior considera que la misma es constitucional, pues se advierte que la manifestación de apoyo será nula cuando no contenga **los datos requisitados**, es decir, cuando el formato no contenga información alguna.

Por otra parte, de una **interpretación sistemática y funcional del procedimiento de obtención de respaldo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes**, se advierte que, en principio, el Consejo General del Instituto Electoral local establecerá los requisitos que deberán cumplirse en el llenado del formato de obtención de respaldo ciudadano, aunque, la ley no precisa cuáles serán estos requisitos, sin embargo, a pesar de ello, se estima que estos deben ser los indispensables para cumplir con el fin perseguido por lo que de igual modo la falta de alguno o algunos de los requisitos tendría como consecuencia la nulidad de la manifestación de apoyo.

## **SUP-OP-23/2014**

La interpretación apuntada, se considera de igual modo válida, pues la falta de los datos esenciales de la persona que acude a manifestar su respaldo, así como de elementos para poder subsanarlos, deja a la autoridad administrativa electoral local sin elementos suficientes para poder identificarla, por lo que ante esta situación es válido nulificar la manifestación, pues de lo contrario se atentaría contra el principio de certeza.

Aunado a lo anterior, en el mismo Código se señala que el llenado del formato se realizará ante los funcionarios electorales que para el efecto se designen, por lo que en atención al principio de información que rige su actuación, se estima que los mismos deberán hacer saber a los ciudadanos los alcances y las finalidades del llenado del formato de apoyo, así como las consecuencias que traería el que el mismo se entregara sin dato alguno u omitiendo el llenado de los datos esenciales que sirvan para identificar de manera cierta a la persona, lo anterior, para que las ciudadanas y ciudadanos estén en aptitud de manifestar una voluntad informada, como lo ha señalado esta Sala Superior en diversos precedentes. Por tal motivo, se estima que no es necesario que la autoridad administrativa electoral les de vista a los ciudadanos para subsanar los errores en el llenado del formato de mérito.

Por las razones anteriores, esta Sala Superior opina que la porción normativa en estudio es constitucional.

**TEMA 9.7 PORCENTAJE DE FIRMAS DE RESPALDOS CIUDADANOS EXIGIDOS PARA LA OBTENCIÓN DEL REGISTRO COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE.**

**Norma y concepto de invalidez**

El partido político promovente estima que el artículo 314, fracción IV, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo es contrario a lo dispuesto en los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer restricciones desproporcionadas, injustificadas y contrarias a la instrumentación que demanda el derecho humano de participación política de los ciudadanos mexicanos para ser votados en la modalidad de candidaturas independientes a cargo estatales de elección popular, lo que, en su concepto, atenta contra la representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes en los procesos comiciales.

El texto del artículo impugnado es el siguiente:

*“Artículo 314. Al concluir el plazo para que los ciudadanos manifiesten su respaldo a favor de alguno de los aspirantes a candidatos independientes, iniciará la etapa de declaratoria de quienes tendrán derecho a registrarse como candidatos independientes, según el tipo de elección de que se trate, la cual será emitida por el Consejo General del Instituto.*

*La declaratoria de candidatos independientes que tendrán derecho a ser registrados como tales, se llevará a cabo conforme a las siguientes reglas:*

*[...]*

*IV. Los porcentajes que se exigirán para cada cargo serán:*

*a. En el caso de aspirante al cargo de Gobernador, del dos por ciento de la lista nominal, que deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado.*

*b. En el caso de aspirante al cargo de Diputado, del dos por ciento de la lista nominal, que deberá estar distribuido en ese*

*mismo o mayor porcentaje; en al menos tres cuartas partes de los municipios que componen el Distrito cuando así proceda.*

*c. En el caso de las planillas de aspirantes a Ayuntamientos, del dos por ciento de la lista nominal.”*

### **Opinión.**

A juicio de esta Sala Superior, en los términos de los planteamientos de los impugnantes, el artículo cuya invalidez se reclama es conforme con la Constitución Federal, como se muestra a continuación:

El citado artículo establece el contenido y la integración de la cédula de respaldo de la ciudadanía exigida para las candidaturas de: (i) Gobernador; (ii) Diputados locales, y (iii) Integrantes de Ayuntamientos.

Los contenidos y la integración de las cédulas de respaldo ciudadano son diferentes en cada caso y si bien tienen como referente la lista nominal de electores, exigen porcentajes diferenciados y utilizan diferentes conceptos y variables relativos a la geografía electoral que corresponda (“distritos electorales de los que se compone el Estado” y “municipios”).

### **Marco normativo**

En virtud del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, se reformaron el párrafo primero y la fracción II del artículo 35.

## SUP-OP-23/2014

Tal y como se sostuvo en la opinión SUP-OP-3/2014, cabe destacar que en dicho artículo constitucional se reconoce, entre otras cuestiones, el derecho del ciudadano de solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos; siempre y cuando quien solicite el registro respectivo cumpla con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, en el entendido de que, de conformidad con la propia norma constitucional, el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde también a los partidos políticos.

En primer término, se realizará el estudio general respecto de la figura de las candidaturas independientes.

*A. Derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.*

En lo concerniente a la determinación constitucional del derecho de sufragio pasivo, este órgano jurisdiccional federal se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el carácter de ese derecho a ser votado como un derecho constitucional de **configuración legal**.

En ese sentido, el derecho al sufragio pasivo es un derecho humano reconocido a los ciudadanos de configuración legal, ya que es la propia Constitución la que prevé expresamente su desarrollo legal.

## SUP-OP-23/2014

En esa línea, esta Sala Superior ya se ha pronunciado en el sentido de que la expresión "calidades que establezca la ley" alude a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos establecido por el legislador para el ejercicio de los derechos de participación política por parte de los ciudadanos, en el entendido de que esas "calidades" o requisitos no deben ser necesariamente "inherentes al ser humano", sino que pueden incluir otras condiciones, siempre que sean razonables y establecidas en leyes que se dictaren por razones de interés general.

*B. Derecho de todos los ciudadanos para solicitar el registro como candidatos de manera independiente a los partidos políticos.*

En lo referente al derecho de todos los ciudadanos a solicitar ante la autoridad electoral su registro de manera independiente a los partidos políticos, la propia norma constitucional estableció que los titulares del mismo deberán cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Lo anterior, en el entendido de que si bien es cierto que, al reformar el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, se confirió al legislador ordinario una potestad de configuración legislativa relativamente amplia, al otorgarle un poder normativo para determinar los requisitos, condiciones y términos, esa libertad de configuración legislativa no puede ser libérrima.

## SUP-OP-23/2014

En particular, el legislador ordinario deberá respetar necesariamente el contenido esencial de ese derecho humano previsto constitucionalmente y, consecuentemente, las calidades, requisitos, condiciones y términos que se establezcan han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos humanos y otros principios y bienes constitucionales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad y, en particular, los principios rectores constitucionales en materia electoral establecidos en los artículos 41, párrafo segundo, fracción V, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General de la República.

En todo caso, tales calidades, requisitos, condiciones y términos deben establecerse en favor del bien común o del interés general; ya que, de proceder de otra manera, por ejemplo, estableciendo requisitos, condiciones y términos irrazonables o desproporcionados o que afecten el núcleo esencial de ese derecho humano, se haría nugatorio o inoperante el derecho humano de los ciudadanos a solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos para ser postulados a un cargo de elección popular.<sup>9</sup>

En particular, se afecta el núcleo central cuando se imponen requisitos cuyo cumplimiento resulta irrazonable en circunstancias objetivas de tiempo y organización.

---

<sup>9</sup> El análisis anterior es acorde con lo sostenido por esta Sala Superior en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano registrado con la clave SUP-JDC-72/2013, así como en los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013.

**Test de proporcionalidad**

En opinión de este órgano jurisdiccional federal, los requisitos establecidos en el artículo 314, fracción IV, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo deben ser analizados a través de un **test de proporcionalidad** en el que se evalúe si los porcentajes mínimos previstos por el legislador para la obtención del registro de las candidaturas independientes aseguran su representatividad, autenticidad y competitividad en los procesos comiciales.

Como se indicó, el Poder Reformador de la Constitución confirió al legislador en la materia un amplio margen de delegación, en el entendido de que no puede actuar libérrimamente, y la Constitución general de la República no establece un parámetro en relación con el mínimo apoyo que se requiere de la ciudadanía para estar en aptitud de ser registrado bajo la modalidad de una candidatura independiente.

De igual forma, en los tratados internacionales de los que México es parte hay un amplio perímetro protector del derecho al sufragio pasivo, sin embargo no se establece un parámetro específico sobre cómo hacer efectivo ese derecho tratándose de la modalidad de candidatura independiente.

Es preciso señalar que una vez que la ciudadana o ciudadano es registrado como candidato independiente tendrá derecho a las prerrogativas que la ley prevé para competir en condiciones de equidad, tales como tener acceso a los tiempos de radio y televisión, obtener financiamiento público y privado, designar

representantes en los órganos electorales, entre otros, aspectos, lo que justifica la necesidad de establecer requisitos que demuestren representatividad y autenticidad de respaldo de la ciudadanía.

Sirven de respaldo argumentativo las razones que sustentan la tesis jurisprudencial plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.<sup>10</sup>

Ahora bien, en opinión de esta Sala Superior, el artículo 314, fracción IV, del Código Electoral del Estado de Michoacán no establece, en principio, requisitos desproporcionados para acreditar el respaldo ciudadano necesario.

El artículo señalado establece que:

(i) Para obtener la candidatura independiente de Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos un porcentaje de respaldos ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores, que deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado;

---

<sup>10</sup> Novena Época, Registro 182179, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, febrero de 2004, p. 451.

## SUP-OP-23/2014

(ii) Para obtener la candidatura a diputado local, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos un porcentaje de respaldos ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores, que deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en, al menos, tres cuartas partes de los municipios que componen el Distrito cuando así proceda, y

(iii) Para obtener la candidatura a integrante de Ayuntamiento, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos un porcentaje de respaldos ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal.

De dicho precepto legal se advierte que el legislador da contenido a la disposición constitucional que prevé las candidaturas independientes, por tal motivo, esta Sala Superior realiza un **test de proporcionalidad** respecto del citado requisito, a fin de determinar si los mismos son adecuados, idóneos y proporcionales con el texto constitucional:

**a) Prevención legal.** El requisito consistente en que para obtener la candidatura independiente de Presidente de la República, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores y estar integrada por electores de la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado, así como en tres cuartas partes de los municipios que componen el Distrito cuando así proceda, para los casos de aspirantes a Gobernador y a diputados locales, respectivamente, son requisitos **previstos en ley**, en sentido

formal y material<sup>11</sup>, al tratarse de disposiciones legal que fueron producto de un proceso legislativo.

**b) Fin legítimo.** El **fin de las normas es legítimo**, pues consiste en exigir a quien pretenda contender como candidato independiente en una elección popular parámetros mínimos de apoyo ciudadano o respaldo social, lo que justifica, entre otras cosas, el acceso a prerrogativas, además de generar condiciones de equidad en la contienda, pues de la misma forma en que se exige a los partidos políticos cierto número de militantes para constituirse, a los candidatos independientes se les pide determinado número de apoyos con el objetivo de que en los comicios organizados con recursos públicos participen contendientes que posean una determinada fuerza electoral.

**c) Idoneidad y necesidad de la medida.** Las medidas son **idóneas y necesarias**, toda vez que el requisito de establecer un apoyo ciudadano o respaldo social es una exigencia que permite la operatividad de combinar los modelos de partidos políticos y candidaturas independientes, evitando trastornos al mismo al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro respectivo.

Por lo anterior, el requisito consistente en que los candidatos independientes reúnan un mínimo de apoyo social con cierta representatividad en la demarcación territorial de que se trate responde a una **necesidad imperiosa en una sociedad**

---

<sup>11</sup> Como lo estableció la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986 sobre *La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*.

**democrática**, atendiendo a la circunstancia de que pretende evitar una fragmentación del voto ciudadano en tantos candidatos independientes como se quiera con porcentajes mínimos o demasiado flexibles y, al mismo tiempo, proteger y garantizar el derecho fundamental de sufragio activo de ciudadanas y ciudadanos que voten por candidatas y candidatos, en atención a la **interdependencia** e **indivisibilidad** de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 1º constitucional, y en el marco del sistema electoral mexicano establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal.

**d) Proporcionalidad en sentido estricto.** Finalmente, se estima que dichos requisitos son **proporcional en estricto sentido**, pues, por un lado, no afectan, suprimen, ni restringen el derecho de ser votado de los ciudadanos michoacanos, en su calidad de candidatos independientes, pues por el contrario, se busca que dichos candidatos tengan una oportunidad real y efectiva de participar en la contienda electoral y, por otro, aseguran que la ciudadanía tenga opciones de candidatos independientes que sean realmente representativos, auténticos y competitivos.

Por tanto, de dicho test de proporcionalidad se concluye que los requisitos relativos a los respaldos ciudadanos resultan razonables y proporcionados, por lo que en opinión de esta Sala Superior no se traducen en un obstáculo insuperable para que ciudadanas y ciudadanos ejerzan su derecho a ser votado en la modalidad de una candidatura independiente, así como

que puedan gozar de una oportunidad real y efectiva de registrarse bajo esa modalidad.

Aunado a ello, se estima que los requisitos introducidos por el legislador resultan aptos para asegurar la representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes en los procesos comiciales en que habrán de participar, lo cual abona en la intención del Poder Reformador de la Constitución federal de consolidar el nuevo sistema electoral mexicano y, además, propicia que el electorado cuente con opciones fuertes que constituyan alternativas serias a las candidaturas que los partidos políticos presenten a la sociedad.

Lo anterior, considerando que la institución de las candidatos independientes supone una modificación sustantiva del sistema anterior que puede ajustarse a partir de las experiencias electorales venideras.

Por ende, se estima que el artículo 314, párrafo segundo, fracción IV, del Código Electoral del Estado de Michoacán son razonables y proporcionales, de ahí que se estimen acordes a la Constitución federal.

**TEMA 9.8 PROHIBICIÓN DE SUSTITUIR A LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES CON REGISTRO EN ALGUNA ETAPA DEL PROCESO ELECTORAL.**

**Norma y concepto de invalidez**

El partido político impugnante estima que lo previsto en los artículos 191, párrafo tercero, y 317, párrafo segundo, del

## SUP-OP-23/2014

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, al establecer que los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral, resulta contrario a la Carta Magna, al disponer prohibiciones que limitan el derecho de acceso al cargo de todo ciudadano por igual y sin distinción alguna salvo las previstas en el artículo 35, fracción II, de la propia Constitución Federal.

Asimismo, señalan que dicha disposición contraviene lo estipulado en los artículos 317, párrafo 1, 298, párrafo 3, y 304, párrafo primero, del mismo código electoral local, en donde se prevé el registro mediante fórmulas o planillas para los cargos de diputados de mayoría relativa o miembros de ayuntamientos respectivamente a través de propietario y suplente; por tanto, exponen que la sustitución que se llegase a suscitar no puede verse afectada como lo establecen los artículos tildados de inconstitucionales, en flagrante violación a los derechos fundamentales, toda vez, que tanto propietario como suplente, reciben el respaldo ciudadano como aspirantes en la etapa de registro como candidatos independientes, por lo que no se tiene que eliminar la posibilidad de los suplentes de acceder a la titularidad de la formula por faltar los propietarios por cualquier causa.

El texto de los artículos impugnados es el siguiente:

*“Artículo 191. Los partidos políticos podrán sustituir libremente a sus candidatos dentro de los plazos establecidos para el registro. Transcurrido éste, solamente lo podrán hacer por causa de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia, en este último caso, deberá acompañarse al escrito de*

*sustitución copia de la renuncia. El Consejo General acordará lo procedente.*

**[...]**

*En el caso de las candidaturas independientes no procede la sustitución los efectos de la denuncia(sic) es la no participación en la contienda.*

**[...]**

**Artículo 317.**

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

**Opinión.** Esta Sala Superior opina que las porciones normativas de los artículos impugnados del Código Electoral del Estado de Michoacán no son contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal circunstancia se estima así, en sintonía con el criterio sostenido por esta Sala Superior en la opinión identificada con la clave SUP-OP-5/2014, dado que la naturaleza de la candidatura independiente se constituye como un derecho humano de carácter unipersonal.

En tal sentido, tal y como consideró este órgano jurisdiccional federal en la referida opinión, los candidatos independientes, atendiendo a su naturaleza jurídica, representan una forma de participación de carácter individual, de ahí que sea válida la regulación de que dicha figura no cuente con un suplente, por lo que en toda precepto normativo que se encamine a señalar que pueden ser suplidos, en opinión de este órgano colegiado atenta contra la naturaleza del cargo reconocido en el artículo

35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, al ser los candidatos independientes, candidatos unipersonales, tomando en cuenta su naturaleza, esta Sala Superior opina que toda porción normativa que establezca la inexistencia de un suplente en una candidatura independiente debe considerarse acorde a la Constitución.

**TEMA 9.9 HIPÓTESIS NORMATIVAS PARA LA NEGATIVA DE REGISTRO.**

**Concepto de invalidez**

El partido político accionante hace valer como concepto de invalidez, la inconstitucionalidad de los artículos 158, párrafo sexto, 230, fracciones IV, inciso b), y IV, inciso g), 311, fracción V, y 320 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, al considerar que los supuestos para negar el registro a los ciudadanos como candidatos independientes son excesivos y gravosos, pues contravienen el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los supuestos de negativa de registro de candidatos independientes que establecen los numerales citados son:

- Contratar o adquirir propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión (artículo 158, párrafo sexto).
- Realizar actos anticipados de campaña (artículo 230, fracción IV, inciso b).

## **SUP-OP-23/2014**

- No presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano y de campaña (artículo 230, fracción IV, inciso g).
- Hacer uso de bienes públicos, tales como: teléfonos, fotocopadoras, faxes, y herramientas de internet, para la obtención de financiamiento o respaldo ciudadano (311, fracción V).
- Cuando el dictamen de fiscalización no permita determinar la licitud de los recursos erogados en la etapa de obtención de respaldo ciudadano o que a partir del mismo se concluya que el tope de gastos para tal efecto o el límite de aportaciones individuales fue rebasado (artículo 320, fracción I).
- Cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los plazos previstos para los candidatos de partidos políticos (artículo 320, fracción II).
- Cuando no se haya satisfecho cualquiera de los requisitos para la procedencia del registro a que se refiere la legislación (artículo 320, fracción III).

### **OPINIÓN**

Esta Sala Superior opina que lo dispuesto en los artículos 158, párrafo sexto, 230, fracciones IV, inciso b), y IV, inciso g), 311, fracción V, y 320 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo no es inconstitucional, por lo siguiente:

El artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de

## SUP-OP-23/2014

agosto de dos mil doce, regula lo relativo a las candidaturas independientes, en los términos que se indican a continuación:

"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;

[...]"

El precepto constitucional transcrito establece el derecho ciudadano a ser votado y participar como candidatos independientes para todos los cargos de elección popular. Dicho derecho es de base constitucional y de configuración legal, pues el ejercicio de tal derecho debe atender a los requisitos, condiciones y términos que indique el Congreso de la Unión, al emitir la legislación atinente.

Por su parte, el artículo 116 constitucional establece que las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán, entre otras cosas, las reglas para las precampañas y campañas, así como las sanciones para quienes las infrinjan, el régimen para la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, y también 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 de conformidad con lo dispuesto en el propio artículo 35 constitucional.

## **SUP-OP-23/2014**

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las legislaturas locales cuentan con libertad de configuración normativa suficiente para ordenar que las leyes regulen, entre otras cosas, los procedimientos y sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones que les correspondan.

En tal sentido, este Tribunal Electoral opina que el Congreso del Estado de Michoacán emitió el decreto impugnado, en pleno ejercicio de su libertad de configuración normativa en materia de candidaturas independientes, toda vez que estableció las disposiciones que lo regulan, como la previsión de las condiciones, plazos y modalidades para el ejercicio a ser candidato independiente.

Ahora bien, se estima que contrariamente a lo sostenido por Movimiento Ciudadano, no resulta inconstitucional el que se le niegue el registro como candidato independiente al aspirante bajo los supuestos normativos controvertidos, en virtud de lo siguiente:

Respecto de lo dispuesto los artículos 158, párrafo sexto, 230, fracción IV, inciso b), del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, dichos supuestos normativos constituyen una medida acorde a lo previsto en los artículos 41, fracción III, apartado A, y 116, fracción IV, incisos j), k) y p), en los que en esencia se establece que los partidos políticos y candidatos tendrán acceso a la radio y televisión a través de los tiempos del Estado, mismos que serán administrados por el Instituto Nacional Electoral, por lo que se prohíbe la

## **SUP-OP-23/2014**

contratación o adquisición de espacios en radio y televisión, así mismo, se contempla que será la legislación secundaria la que establezca las reglas que regirán para las precampañas y campañas, así como las sanciones previstas para su incumplimiento.

De ahí que lo dispuesto en los artículos 158, párrafo sexto, 230, fracción IV, inciso b), del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo no resulta excesivo, ni gravosos para los candidatos independientes, pues negar el registro a los candidatos independientes por la contratación o adquisición de propaganda o cualquier forma de promoción personal en radio y televisión, así como por la realización de actos anticipados de campaña es razonable y acorde a lo dispuesto en los preceptos constitucionales señalados.

Respecto a lo dispuesto en los artículos 230, fracción IV, inciso g), y 311, fracción V, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en los que se establece como posible sanción la negativa a otorgar el registro por la no presentación de informes para obtener el apoyo ciudadano o de campaña, así como por usar bienes públicos para la obtención de financiamiento o respaldo ciudadano, en opinión de esta Sala Superior dichos supuestos resultan proporcionales en virtud de que buscan garantizar condiciones de equidad en la contienda de manera que los candidatos no obtengan algún beneficio derivado de la vulneración a prohibiciones constitucionales o legales.

Lo anterior, ya que lo previsto en dichos numerales pretende garantizar que los ciudadanos que aspiren a obtener el registro como candidatos independientes lo hagan en apego al principio de legalidad, esto es, acrediten debidamente el apoyo ciudadano necesario para la obtención del registro, así como el origen y destino de los recursos utilizados para ello, así como para la campaña, todo ello sin que se hubieren beneficiado por la utilización de bienes públicos, ello a fin de evitar que obtengan una ventaja indebida respecto de otros ciudadanos que aspiren a ser candidatos independientes o de quienes sean postulados por algún partido político, de ahí que sea razonable que en caso de incurrir en dichos supuestos se establezca como sanción la negativa de registro.

Adicionalmente, es importante considerar que los supuestos previstos en los artículos 158, párrafo sexto, 230, fracciones IV, inciso b), y IV, inciso g), y 311, fracción V, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo no son se encuentran dirigidos a sancionar únicamente a los ciudadanos que aspiren a obtener el registro como candidatos independientes, sino que también resultan aplicables para quienes aspiren a obtener el registro como candidatos a través de un partido político, lo cual abona a lo señalado en el sentido de que su finalidad es evitar promover actos que fomenten condiciones de inequidad.

En ese mismo sentido, cabe mencionar que la pérdida de registro de la candidatura por incurrir en alguno de los supuestos previstos en los artículos 158, párrafo sexto, 230, fracciones IV, inciso b), y IV, inciso g), y 311, fracción V, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, no

## SUP-OP-23/2014

constituyen una sanción única, sino que en términos de lo dispuesto en los artículos 231, inciso d), y 329<sup>12</sup>, del mencionado código comicial, les serán aplicables las sanciones previstas en el propio ordenamiento legal. En ese sentido, el catálogo de sanciones contemplado por el código electoral es el siguiente:

### **Artículo 231.**

d) Respecto de los Candidatos Independientes:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Estado;

III. Con la pérdida del derecho del aspirante infractor a ser registrado como Candidato Independiente o, en su caso, si ya hubiera sido registrado, con la cancelación del mismo;

IV. En caso de que el aspirante omita informar y comprobar a la unidad de fiscalización del Instituto los gastos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes, independientemente de las responsabilidades que, en su caso, le resulten en términos de la legislación aplicable; y,

De ahí que los preceptos controvertidos sean constitucionales, pues tienen como finalidad generar equidad en la contienda electoral.

Respecto a los supuestos previstos en el artículo 320 del Código Electoral del Estado de Michoacán, en los que se señala que se negará el registro a los candidatos independientes cuando:

---

<sup>12</sup> ARTÍCULO 329. Los candidatos independientes que incumplan con la normatividad electoral que les resulte aplicable, podrán ser sancionados en términos de lo previsto en este Código.

## **SUP-OP-23/2014**

- El dictamen de fiscalización no permita determinar la licitud de los recursos erogados en la etapa de obtención de respaldo ciudadano o que a partir del mismo se concluya que el tope de gastos para tal efecto o el límite de aportaciones individuales fue rebasado.
- La solicitud de registro se haya presentado fuera de los plazos previstos para los candidatos de partidos políticos.
- No se haya satisfecho cualquiera de los requisitos para la procedencia del registro a que se refiere la legislación.

En concepto de esta Sala Superior son requisitos razonables y proporcionales, al tratarse de una restricción adecuada, necesaria e idónea, para que la autoridad administrativa electoral en todo momento pueda cumplir con sus actividades de fiscalización a efecto de evitar la injerencia de recursos de procedencia ilícita como una posible fuente de financiamiento de las candidaturas ciudadanas y, una desviación indebida de los recursos para la realización de actividades diversas a la obtención del respaldo ciudadano, así como para garantizar la certeza y equidad respecto del resto de los contendientes, quienes deben cumplir con los requisitos legales para obtener el registro dentro de los plazos establecidos para ello.

Así, la negativa a otorgar el registro por el no cumplimiento de los requisitos para obtener el registro dentro de los plazos establecidos para ello, o cuando del dictamen que emita la autoridad administrativa electoral no se permita determinar la licitud de los recursos erogados en la etapa de obtención de respaldo ciudadano, o cuando a partir del mismo se concluya que el tope de gastos para tal efecto, o el límite de aportaciones

## **SUP-OP-23/2014**

individuales fue rebasado, no deviene inconstitucional ni vulnera los principios de equidad y certeza, pues constituye una medida adecuada, toda vez que, de concederse un eventual registro ante el incumplimiento de requisitos legales, se podría afectar el principio de equidad en la contienda en detrimento de los demás participantes, implica que el aspirante no quiere sujetarse a las reglas previstas para la obtención del registro.

En consecuencia, la negativa de registro como candidato ciudadano por la no presentación de la solicitud de registro dentro de los plazos establecidos para ello, el cumplimiento de los requisitos para otorgar el registro o la presentación del dictamen de fiscalización de manera clara, completa y oportuna, resulta ser una medida adecuada, si se toma en consideración que las conductas que causan la negativa de registro impiden que la autoridad administrativa electoral verifique el cumplimiento de los requisitos legales para obtener el registro, así como que realice la fiscalización de la legalidad de los ingresos y de las erogaciones efectuadas para alcanzar el respaldo ciudadano, toda vez que, de concederse un eventual registro, de manera extemporánea, sin que se cumplan con los requisitos legales o sin la fiscalización atinente, ello podría afectar el principio de equidad en la contienda electoral, en detrimento de los demás participantes. Lo anterior, desde luego, siempre que en el caso concreto se analicen las circunstancias de tiempo, modo y lugar, de tal manera que no existe alguna causa justificada para la extemporaneidad de la presentación de la solicitud de registro, que los requisitos no sean subsanables o que la omisión incide de manera grave en la fiscalización de los recursos partidistas correspondientes.

## **SUP-OP-23/2014**

Asimismo, se trata de una medida necesaria, en tanto que, los candidatos independientes, al participar en tal modalidad para efecto de ejercer su derecho de ser votado, necesariamente, deben someterse a una serie de requisitos y condiciones de configuración legal, como lo constituyen el cumplimiento de ciertos requisitos necesarios para la obtención del registro, la observancia de plazos para la presentación de la solicitud de registro, así como la presentación del informes de ingresos y egresos claros y completos de manera que permitan que a través del dictamen de fiscalización se determine la licitud de los recursos erogados y se concluya si existió algún rebase de topes de gastos o en el límite de aportaciones, requisitos todos ellos que resultan idóneos para garantizar la certeza y la equidad de la contienda electoral.

Por último, la negativa de registro de la candidatura independiente, se trata de una restricción proporcional, para aquel aspirante que no cumpla con los supuestos previstos en el artículo 320 del Código Electoral del Estado de Michoacán, en tanto, que es una consecuencia congruente, si se toma en cuenta que el incumplimiento de dichos supuestos puede afectar la equidad de la contienda electoral con respecto a los restantes participantes.

Similares consideraciones sostuvo esta Sala Superior en la Opinión SUP-OP-3/2014 y SUP-OP-5/2014.

### **TEMA 9.10 PARÁMETRO UTILIZADO PARA EL OTORGAMIENTO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES**

**CONCEPTO DE INVALIDEZ**

El accionante alega la inconstitucionalidad del artículo 326 del Código Electoral del Estado de Michoacán que establece que los candidatos independientes recibirán como financiamiento público una partida económica igual a la del partido político que reciba menor financiamiento, respecto del proceso electoral inmediato anterior, en virtud de que vulnera los principios de equidad y certeza contenidos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, ya que no se establecen parámetros fijos respecto de las cantidades de dinero que les corresponderá a los candidatos independientes.

El precepto controvertido establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 326.** Las personas que hayan logrado el registro de candidato independiente tendrán derecho a recibir financiamiento público para la obtención del voto durante la campaña electoral.

Se determinará una partida económica estatal igual a la del partido político que reciba el menor financiamiento para la obtención del voto, respecto del proceso electoral inmediato anterior, con el objetivo de que se distribuya equitativa y proporcionalmente entre los candidatos independientes debidamente registrados.”

**Opinión.**

Esta Sala Superior opina que lo dispuesto en el artículo 326 del Código Electoral del Estado de Michoacán no es inconstitucional, por lo siguiente:

El artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, regula lo relativo a las candidaturas independientes, en los términos que se indican a continuación:

"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;

[...]"

El precepto constitucional transcrito establece el derecho ciudadano a ser votado y participar como candidatos independientes para todos los cargos de elección popular. Dicho derecho es de base constitucional y de configuración legal, pues el ejercicio de tal derecho debe atender a los requisitos, condiciones y términos que indique el Congreso de la Unión, al emitir la legislación atinente.

Por su parte, el artículo 116 constitucional establece:

**Artículo 116**

...

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

...

## SUP-OP-23/2014

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

...

Del precepto constitucional se advierte que la legislación electoral local tendrá su base en lo dispuesto en la Constitución federal y en las leyes generales de la materia, y a partir de ello se debe garantizar el derecho al financiamiento público de los candidatos independientes, esto es, las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán, entre otras cosas, las reglas para el otorgamiento del financiamiento público, teniendo como base lo dispuesto en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos, y demás leyes generales de la materia.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las legislaturas locales cuentan con libertad de configuración normativa suficiente para ordenar que las leyes regulen, entre otras cosas, lo relativo al financiamiento público a que tienen derecho los candidatos independientes.

Bajo dicha base, esta Sala Superior estima que el Congreso del Estado de Michoacán emitió el decreto impugnado, en pleno ejercicio de su libertad de configuración normativa en materia de candidaturas independientes, toda vez que estableció las disposiciones que regulan el otorgamiento de financiamiento a candidatos independientes dentro de los parámetros constitucionales y legales establecidos en materia electoral.

## **SUP-OP-23/2014**

Lo anterior, ya que la Constitución en su artículo 35, fracción II, establece que los ciudadanos podrán solicitar su registro de manera independiente de conformidad con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, por su parte, la fracción IV, del artículo 116 constitucional señala que las Constituciones y leyes locales regular las disposiciones relativas a la materia electoral de conformidad con las bases establecidas en la Constitución federal y les leyes generales de la materia.

En ese sentido, el artículo 116 constitucional no señala previsión expresa alguna sobre para el otorgamiento de financiamiento a los candidatos independientes, ya que únicamente dispone que se debe garantizar su otorgamiento, como se advierte de la transcripción anterior. Sin embargo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone en su artículo 407 que los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña, la distribución del financiamiento público se hará considerándolos como un partido político de nuevo registro.

Los partidos políticos de nuevo registro reciben financiamiento público para gastos de campaña de conformidad a lo establecido en el artículo 41, base II, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, del cien por ciento del financiamiento público anual que se distribuya entre los partidos políticos, los de nuevo registro podrán acceder a un treinta por ciento del mismo, el cual se

## **SUP-OP-23/2014**

distribuirá en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con registro, ya que el restante setenta por ciento será distribuido de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiere tenido cada partidos político en la elección de diputados inmediata anterior.

En ese sentido, de conformidad con lo establecidos en el artículo 407 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales les corresponderá una parte del treinta por ciento del monto del financiamiento público a distribuir en forma equitativa entre todos los partidos políticos, para lo cual serán considerados como un partido político de nuevo registro.

A partir de dichas bases, es que el legislador del Estado de Michoacán reguló el financiamiento público que se les otorgará a los candidatos independientes en la entidad, el cual es mayor a lo contemplado en las disposiciones constitucionales y generales que rigen la materia como se demuestra a continuación.

De conformidad con los artículos 110, fracción I; 111; 112 y 113, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, el régimen de financiamiento de los partidos políticos en dicha entidad federativa es de carácter público y privado.

En tal sentido, los entes políticos locales tienen derecho a recibir para el desarrollo de sus actividades, financiamiento público el cual prevalecerá sobre cualquier otro y es repartido de forma equitativa atento a lo mandato por la Constitución

## **SUP-OP-23/2014**

Federal y local para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, gastos de procesos electorales y para las específicas.

Asimismo, los partidos políticos tienen derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, independientemente de las demás prerrogativas concedidas.

A partir de lo anterior, se advierte que de conformidad con la legislación electoral del Estado de Michoacán, el financiamiento público se distribuirá de conformidad a lo establecido en el artículo 41, base II, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, del cien por ciento del financiamiento público anual que se distribuya entre los partidos políticos, los de nuevo registro podrán acceder a un treinta por ciento del mismo, el cual se distribuirá en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con registro, ya que el restante setenta por ciento será distribuido de acuerdo con el porcentaje de votos que hubiere tenido cada partidos político en la elección de diputados inmediata anterior.

Por tanto, en función de lo anterior, esta Sala Superior advierte que a partir de lo dispuesto en el artículo 326 del Código Electoral del Estado de Michoacán, a los candidatos independientes les corresponderá una parte del treinta por ciento del financiamiento que se distribuye igualitariamente entre todos los partidos políticos, como si fueran un solo partido, y además del setenta por ciento que se reparte entre los partidos políticos en función de los resultados obtenidos en

## **SUP-OP-23/2014**

la última elección de diputados en la entidad, a los candidatos independientes les distribuirán una parte igual a la que le corresponda al partido político que obtuvo menor votación en la elección de diputados inmediata anterior.

De esta forma, lo dispuesto en el artículo 326 del Código Electoral del Estado de Michoacán, resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 41, base II, incisos a) y b), y 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la fórmula para distribuir el financiamiento público a los candidatos independientes equitativa, además de buscar garantizar de una manera efectiva los derechos de los candidatos independientes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, pues permite que tengan un mayor acceso al financiamiento público, pues no sólo les asignarán respecto del treinta por ciento que se distribuye equitativamente entre todos los partidos políticos, sino que también podrán acceder al setenta por ciento del financiamiento público que se distribuye entre los partidos político en función de los resultados obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior.

Por tanto, considerando que lo previsto en el artículo 407 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales constituye el mínimo de financiamiento que deben recibir los candidatos independientes en su conjunto, esto es, al menos se les debe otorgar el mismo financiamiento que a un partido político de reciente creación, es que esta Sala Superior opina que lo dispuesto en el artículo 326 del código comicial

cuestionado es congruente con las disposiciones constitucionales y generales que rigen la materia electoral, pues como se sostiene en párrafos precedentes lo dispuesto en el precepto que se tilda de inconstitucional establece un parámetro de distribución del financiamiento público que resulta más favorable para los candidatos independientes.

Por las razones expresadas en el cuerpo de este documento, la Sala Superior **opina:**

**PRIMERO.** Son inconstitucionales los artículos 169, párrafo decimonoveno; 230, fracción IV, inciso f); 231, inciso d), fracciones IV y V; 274; 289, párrafo primero; 292, párrafo primero; 298, fracciones I y II; 305, fracción II; 312, párrafo primero, así como 318, párrafo 1, fracción II, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

**SEGUNDO.** No es materia de opinión el artículo 46, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

**TERCERO.** Son **constitucionales** las porciones normativas contenidas en los artículos 45, párrafo primero; 135, párrafo segundo; 136; 137; 138; 139; 140; 143, párrafo cuarto; 145, párrafo doceavo; 149, párrafo segundo; 158, párrafo sexto; 191, párrafo tercero; 210, fracción VII, último párrafo; 230, fracciones IV, inciso b), y IV, inciso g); 308, párrafo primero, fracciones I, II y III; 311, fracción V; 313, párrafos primero, fracción I, y último; 314, fracción IV; 317, párrafo segundo; 320, y 326 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

**SUP-OP-23/2014**

Emiten la presente opinión los magistrados integrantes de esta Sala Superior, con la ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien autoriza y da fe, en México, Distrito Federal, a diez de agosto de dos mil catorce.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**