



# PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO

## ÓRGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CAMPECHE

FRANQUEO PAGADO PUBLICACIÓN PERIÓDICA PERMISO No. 0110762 CARACTERÍSTICAS 111182816 AUTORIZADO POR SEPOMEX

### TERCERA SECCIÓN

LAS LEYES, DECRETOS Y DEMÁS DISPOSICIONES OFICIALES OBLIGAN POR EL SOLO HECHO DE PUBLICARSE EN ESTE PERIÓDICO

CUARTA ÉPOCA  
Año VI No. 1422

Directora  
C.P.F. Iris Janell May García

San Francisco de Campeche, Cam.  
Lunes 3 de Mayo de 2021

## SECCIÓN JUDICIAL

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020  
PARTIDO POLÍTICO PROMOVENTE: MORENA

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS  
SECRETARIA AUXILIAR: FRIDA RODRÍGUEZ CRUZ

Vo. Bo.  
MINISTRA

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

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 134/2020, promovida por el partido político MORENA, a través de la cual se impugnan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### I. ANTECEDENTES

1. El veintinueve de mayo de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el Decreto número 134, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. Estas reformas consistieron, en lo que interesa, en la armonización de dichos cuerpos normativos con la obligación de observar el principio de paridad de género y prevenir la violencia política en contra de las mujeres.
2. En contra de lo anterior, el día veintiocho de junio de dos mil veinte, el representante del partido político MORENA promovió acción de inconstitucionalidad ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual desarrolló cinco conceptos de invalidez, en los que expresó, en esencia, lo siguiente:

#### Primer concepto de invalidez

- a) Que el artículo 150, primer párrafo, de la ley electoral local resulta inconstitucional, porque contraviene el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución federal en materia político-electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, que facultó al Congreso federal a legislar en torno a la figura de coaliciones para los procesos electorales federales y locales.
- b) Que la regulación de las coaliciones es un asunto de competencia federal, pues en el mencionado artículo transitorio se facultó al Congreso de la Unión para establecer en una ley general el sistema de participación electoral de los institutos políticos a través de la figura de coaliciones para los procesos electorales, que incluye los plazos para solicitar su registro.
- c) Que la competencia conferida al órgano legislador federal excluye la posibilidad de que la figura institución de coaliciones se establezca en una ley local, ya que la propia Constitución general no reconoce competencia a las legislaturas de los estados de la República para legislar sobre esa figura de participación conjunta de los partidos políticos en los procesos electorales.
- d) Que el artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional mencionado, establece que las coaliciones podrán solicitar su registro hasta la fecha en que inicie el periodo de precampañas, en tanto que el artículo 150, primer párrafo, de la ley electoral local impugnado establece que la solicitud de registro de convenio de coalición deberá ser presentada ante la Presidencia el Consejo General del Instituto Local hasta treinta días antes de que inicia la etapa de precampaña.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

- e) Que no pasa inadvertido que el artículo 92, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos dispuso una norma de redacción similar a la del artículo 150, primer párrafo, impugnado, en la que se estableció que la solicitud de registro de los convenios de coalición debe presentarse a más tardar treinta días antes de que se inicie el período de precampaña; sin embargo considera que ello no implica estimar válido el precepto 150 de la legislación local, ya que el parámetro de validez aplicable es el artículo constitucional transitorio.
- f) Que si las bases para la configuración legal de las coaliciones bajo un sistema uniforme a fin de garantizar la participación electoral de los partidos políticos se incluyeron en el citado artículo transitorio, es evidente que ninguna ley que las contravenga debe tener validez. Agrega que el artículo 92, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos fue inaplicado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-RAP-246/2014, por contrariar lo establecido en el artículo constitucional transitorio.
- g) Que debe aplicarse el principio *pro persona* a fin de tomar en cuenta la norma que contenga un plazo más benéfico para los partidos políticos y de ese modo puedan ejercer su derecho de asociarse.
- Segundo concepto de invalidez**
- h) Que los artículos 63, fracción XVIII y 583, fracción V, de la ley electoral local, vulneran el contenido de los numerales 7 y 41, base III, apartado C, primer párrafo, de la Constitución federal, que establecen la libertad de expresión en general -el primero de los artículos- y de manera específica en materia de propaganda política -el segundo artículo referido-.
- i) Que son inconstitucionales al obligar a los partidos políticos a abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a otras personas; sea durante las campañas o en la propaganda política y también al disponer como infracciones la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos.
- j) Que la libertad de expresión en la propaganda política electoral solo está prohibida en los casos en que sea calumniosa y siempre que sea hecho a sabiendas por quien la cometa. De ahí que la legislación local impugnada lleva implícita la posibilidad de censura y coarta la difusión de ideas en el contexto del debate robusto en una sociedad democrática porque amplía la restricción a la libertad de expresión introduciendo términos como "diatriba", "infamia", "injuria", "difamación" o expresión "que denigre" a otras personas físicas o jurídicas actuantes en ese ámbito.
- Tercer concepto de invalidez**
- k) Que el artículo 316 de la ley electoral local resulta inconstitucional, puesto que transgrede los principios de certeza, legalidad y objetividad en materia electoral, así como el de colegialidad e integralidad de las decisiones electorales, al establecer el voto de calidad en caso de empate en las resoluciones de los Consejos Municipales Electorales, con independencia de si existe o no *quorum* y la aprobación por mayoría de los integrantes de esos órganos colegiados.
- l) Que el artículo tildado de inconstitucional permite la posibilidad de que, inclusive sin *quorum* legal, el cual se integra con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes, dichos órganos electorales tomen resoluciones eventualmente inciertas e ilegales por una minoría de integrantes e, inclusive, en un extremo de empate, solo por el titular de la Presidencia.
- m) Que el artículo tildado de inconstitucional permite la posibilidad de que inclusive sin *quorum* legal, — el cual se integra con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes— dichos órganos electorales tomen resoluciones eventualmente inciertas e ilegales por una minoría de integrantes e, inclusive, solo por el titular de la Presidencia en un caso extremo de empate.
- n) Que tal deficiencia no se subsana aun cuando el artículo 309, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, dispone que de producirse una ausencia definitiva o de incurrir el titular de la consejería propietaria en dos inasistencias de manera

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

consecutiva sin causa justificada, la suplente de la lista de prelación será llamada por el presidente del Consejo Municipal de que se trate para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley, que la hipótesis de citar a sesión dentro de las veinticuatro horas a celebrarse con los consejeros electorales que asistan, implica que no necesariamente se llamará a la suplente a esa sesión, porque puede ser que la falta anterior del propietario haya sido la primera, la justifique o no.

- o) Que de manera ordinaria, un sentido conforme con la Constitución federal debería llevar al órgano legislador a colegir que la norma sería válida solo si garantiza que las decisiones se toman por mayoría de votos de sus integrantes, no por una cantidad inferior, dado que en ese tipo de resoluciones es necesaria esa votación para dar confianza a la ciudadanía y para procurar legalidad con el máximo consenso posible, lo cual no acontece en la redacción actual de la norma.
- p) Que la redacción debería ser similar al artículo 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece que en caso de empate motivado por la ausencia de alguno de los consejeros se procederá a una segunda votación y si persiste el empate, quien ostente la presidencia señalará que la votación deberá llevarse a cabo en una sesión posterior en la que se encuentren todos los titulares de las consejerías.

### Cuarto concepto de invalidez

- q) Que resulta inconstitucional el artículo 413 de la ley electoral local, puesto que omite sancionar la entrega de cualquier material "*que contenga propaganda política o electoral de partidos políticos, coaliciones, candidatos o candidatas*", en el que se oferten o entreguen beneficios en las condiciones que el propio artículo señala.
- r) Que aun cuando los materiales que se entreguen en ocasión de una campaña electoral o incluso en otras fases del proceso comicial e infringe la prohibición prevista en el mismo precepto, así como en el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 41, párrafo tercero y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal, y el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución en materia político-electoral.
- s) Que son sustancialmente idénticos los textos de los artículos 413 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche y el 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y este último, en la sentencia de las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, fue declarado inválido en la porción normativa que dispone "*...que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos...*".
- t) Que el congreso local no está facultado para regular sobre propaganda electoral, pues el artículo 209, numeral quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales está inmerso en el Capítulo Segundo denominado "De la propaganda electoral", dentro del Título denominado "*De las Reglas Generales para los Procesos Electorales Federales y Locales*", es decir, que la regulación impugnada atañe a un tema de competencia federal, dado que en el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución federal, en materia política-electoral, que ordena al Congreso de la Unión establecer la ley que regule las instituciones y procedimientos electorales, incluyendo en ella, la regulación de la propaganda electoral.

### Quinto concepto de invalidez

- u) Que el artículo 612, párrafo tercero, de la ley electoral de Campeche resulta inconstitucional porque se omite incluir como elemento del tipo administrativo sancionable el relativo a que el sujeto activo difunda las expresiones *prima facie* calumniosas, a sabiendas de la falsedad de los hechos y delitos que falsamente atribuye al pasivo.
- v) Que el artículo impugnado entraña una regulación deficiente y carente de certeza y legalidad que vulnera las garantías de seguridad jurídica y taxatividad, el derecho a la presunción de inocencia de

### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

la persona a quien se atribuya la conducta aparentemente calumniosa y el derecho humano a la libertad de expresión.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de dos de julio de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte tuvo por interpuesta la acción de inconstitucionalidad; registrándola bajo el número de expediente 134/2020.
4. Posteriormente, por Acuerdo de fecha seis de julio de dos mil veinte firmado por el Ministro Presidente, **admitió** a trámite la acción de inconstitucionalidad y tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Campeche como las entidades que emitieron y promulgaron el decreto impugnado, por lo que les solicitó el informe respectivo a estas autoridades, le dio vista del asunto al Fiscal General de la República y requirió al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión.
5. El cuatro de agosto de dos mil veinte, se tuvo por recibida la opinión que rindió la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**. El órgano jurisdiccional expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:
  - Primer concepto de invalidez**
    - a) Que el plazo dispuesto en el artículo 150 de la ley electoral local para la presentación de la solicitud de registro del convenio respectivo es inconstitucional, pues como lo ha sostenido esta Suprema Corte, las legislaturas estatales carecen de facultades para regular cuestiones relacionadas con la figura de coalición, porque el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución federal y el diverso segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, reconocen competencia exclusiva al órgano legislador federal para regular los aspectos mencionados por el órgano constituyente y establecer un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en materia de coaliciones.
    - b) Que las legislaturas locales carecen de competencia para reglamentar la figura de la coalición, aun cuando se tratara de disposiciones que incorporen o repliquen numerales establecidos en la Ley General de Partidos Políticos pues el deber de adecuar su marco jurídico no requería la reproducción de dichas disposiciones a nivel local.
  - Segundo concepto de invalidez**
    - c) Que resultan inconstitucionales las porciones normativas contenidas en los artículos 63, fracción XVII y 583, Fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, pues las expresiones que emitan los partidos políticos con registro en el Instituto Electoral de Campeche en su propaganda electoral y que pudieran resultar ofensivas para otros partidos, coaliciones o candidaturas, particularmente durante las campañas electorales, por sí mismas no resultan contrarias al orden constitucional.
    - d) Que el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución federal establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, es decir, el órgano constituyente permanente excluyó del ámbito de protección a las instituciones y partidos políticos.
    - e) Que resulta relevante proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuye a promover la participación democrática, a través de la información que proveen y ayuda a que el ejercicio del voto sea libre y a que la ciudadanía cuente con la información necesaria para evaluar a sus representantes.
    - f) Que no existe en la Constitución federal una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos y candidatos las expresiones ofensivas, difamatorias o denigrantes.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

- g) Que la propaganda política o electoral ofensiva, difamatoria o denigrante no ataca *per se*, la moral, la vida privada o los derechos de terceras personas, no provoca algún delito, ni perturba el orden público; y que para poder determinar que ese fuera el caso, era necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral.
- h) Que justificar la obligación de abstenerse de emitir propaganda política o electoral que ofenda, difame o denigre a los partidos y candidatos por el mero hecho de que se podría incurrir en alguno de los supuestos de restricción del artículo 6° constitucional, implicaría censurar de manera previa la propaganda política o electoral.

### Tercer concepto de invalidez

- i) Que el artículo 316, de la ley electoral local es constitucional, pues la figura del voto de calidad constituye un mecanismo razonable que permite hacer viable la toma de decisiones en el órgano colegiado, sin detrimento de los principios rectores de la materia, máxime si se toma en cuenta lo perentorio de los plazos y términos con que se cuenta para hacer efectivo el principio de definitividad de las diferentes etapas del proceso electoral.
- j) Que no existe un parámetro constitucional específico que delimite las reglas decisorias de los órganos administrativos electorales locales, frente al cual la norma impugnada pueda ser contrastada directamente, la regularidad constitucional de la misma queda en el ámbito de la razonabilidad, a la luz de su finalidad.
- k) Que el voto de calidad constituye una atribución especial y extraordinaria que dota de un poder particular a un determinado integrante de un cuerpo colegiado respecto de sus pares, dado que en el supuesto de que se presente una decisión dividida, el voto de la funcionaria o funcionario así investido se considera como especial y preponderante de modo que decide la regla que debe prevalecer.
- l) Que toda vez que la conformación de los Consejos Municipales en Campeche se da en número impar de integrantes (cinco), en lo ordinario, sus decisiones serán tomadas por la mayoría de sus miembros, mientras que será la excepción a la regla, que se presente un número par de consejerías y que su votación termine en un empate, que deba ser dirimido por quien en ese momento ostente la presidencia del órgano en ejercicio de su atribución especial y extraordinaria de voto de calidad.

### Cuarto concepto de invalidez

- m) Que el artículo 413 de la ley electoral local no es contraria a la Constitución federal, toda vez que la materia que ahí se regula no encuadra en alguno de los supuestos en que el órgano Constituyente confirió al Congreso de la Unión la competencia exclusiva para emitir la legislación atinente.
- n) Que la reserva de ley está prevista para que sean las propias legislaturas de los Estados las que desarrollen, de acuerdo con sus necesidades y circunstancias, la reglamentación específica relacionada con las faltas electorales, entre las que se encuentra la coacción del sufragio, por la entrega de materiales a través de los que se oferten u otorguen beneficios a la ciudadanía, para incidir en el sentido en que habrán de emitir el sufragio.
- o) Que la norma sí resulta inconstitucional pues la coacción al sufragio se actualiza cuando se entregan materiales con la finalidad de obtener a cambio el sufragio ciudadano, con independencia de que ostenten o no propaganda electoral.
- p) Que en la redacción de la norma local, particularmente, en la frase en que se señala "*que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas...*" impone como condición para la configuración de la falta administrativa, que el material que se entregue a la ciudadanía por medio del que oferte o entregue algún beneficio, contenga o lleve aparejada propaganda electoral, lo cual genera un vacío normativo que impediría a las autoridades competentes sancionar la entrega de bienes o servicios por sufragios, cuando en la materialización

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

de esos actos se excluya la imagen, emblemas, datos o nombres que se identifiquen con una campaña electoral.

- q) Que la disposición controvertida excluye del régimen sancionador electoral aquellos actos de los contendientes por los que entreguen materiales que tengan por objeto condicionar o presionar la voluntad del elector, a la entrega de un beneficio económico o servicio personal, cuando esos materiales carezcan de todo elemento que permita identificarlos con la propaganda electoral de algún partido político, coalición o candidato, lo que implica una oportunidad para la comisión de fraude a la ley.
  - r) Que los principios de libertad y autenticidad del sufragio activo exigen que el voto ciudadano se ejerza carente de toda violencia, amenazas, coacción y presión, lo que quiere decir que se encuentran referidos al ámbito interno de la voluntad del elector, para que cuente con las condiciones mínimas para expresarlo a favor de la opción que considere más idónea para ejercer la función de representante popular.
- Quinto concepto de invalidez**
- s) Que la definición de calumnia prevista en el párrafo segundo del artículo 612 de la ley electoral local resulta inconstitucional porque no contempla que la imputación de delitos o hechos sea a sabiendas de su falsedad.
  - t) Que el término de calumnia que se cuestiona no resultaba ajustado y proporcional como término constitucionalmente permitido para restringir la libertad de expresión, máxime que en el debate democrático su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos, por lo que declaró su invalidez.

6. Posteriormente, mediante acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veinte, se tuvo por recibido el informe rendido de manera electrónica por el **Secretario General del Congreso del Estado de Campeche** en representación del poder legislativo de dicha entidad federativa, manifestando lo siguiente:

- a) **Primer concepto de invalidez.** Que las legislaturas de los estados no están impedidas para legislar sobre aspectos electorales relacionados de manera indirecta con coaliciones, por lo que en cada caso concreto deberá definirse qué es lo que regula la norma a fin de determinar la competencia.
- b) **Segundo concepto de invalidez.** Que el contenido del artículo 63 de la ley electoral local es similar al del artículo 25 de la Ley General de Partidos Políticos y que se redactó bajo los estrictos principios que rigen el test de constitucionalidad, de ahí que sostiene que no restringe el ejercicio de la libertad de expresión.
- c) Que el respeto a la honra y dignidad personal constituye un límite a la libertad de expresión, se impone el deber a los partidos políticos y coaliciones de abstenerse de emitir expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación, o que denigren a la ciudadanía, a las instituciones públicas o partidos políticos y candidaturas.
- d) Que no debe confundirse la libertad de expresión con agresión directa al momento de hacer una difusión que denigre a las instituciones y partidos políticos o que calumnie personas, así sea en el contexto de una opinión, información o debate. Se debe actuar con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a las imágenes a las instituciones y otros partidos.
- e) **Tercer concepto de invalidez.** Que el artículo 316 de la ley electoral local no resulta inconstitucional al establecer el voto de calidad de la presidencia de los Consejos Electorales Municipales, pues existe una facultad reglamentaria que constitucionalmente se encuentra reconocida a favor de los institutos electorales locales y la ley impugnada establece adecuadamente el sistema de votaciones al interior del organismo, incluyendo el voto de calidad del presidente del Consejo Municipal en caso de empate.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

- f) Que el voto de calidad es la facultad que otorga la ley a una persona institucionalmente calificada para definir los asuntos en los que exista un empate a efecto de no posponer la resolución de asuntos en perjuicio de la celeridad de los plazos de un proceso electoral. El voto de calidad no se creó por el legislador local para violentar algún principio.
  - g) **Cuarto concepto de invalidez.** Únicamente hace valer causales de improcedencia que serán analizadas en el apartado correspondiente.
  - h) **Quinto concepto de invalidez.** Que la regulación de calumnia es constitucional pues considera innecesario que el órgano legislador local volviera a definir el significado propio de la palabra y en cambio lo que hace es contextualizarlo a la materia electoral.
  - i) Que el artículo impugnado refiere que la calumnia que se haga en la difusión de propaganda electoral genere violencia política de género, por lo que el artículo impugnado regula el uso abusivo de la libertad de expresión que genere como resultado discursos de odio en contra de las mujeres. La violencia política de género puede ser un límite constitucionalmente válido y permitido para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el contexto de los procesos electorales, debido a que está relacionado con el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.
7. En el mismo acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil veinte se tuvo por rendido el informe requerido al **Poder ejecutivo** del estado, enviado en forma electrónica en el que dio contestación a la demanda de acción de inconstitucionalidad e hizo valer únicamente causales de improcedencia que serán analizadas en el apartado correspondiente.
8. **Pedimento.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.
9. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veintidós de septiembre de dos mil veinte se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente a la Ministra instructora para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>1</sup>, toda vez que el partido político accionante plantea la posible contradicción entre normas de rango constitucional y un decreto que modifica diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

---

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; [...]

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

### III. OPORTUNIDAD

11. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución federal dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles<sup>2</sup>.
12. Sin embargo, debe destacarse que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2-COVID-19, el Pleno **declaró inhábiles** para esta Suprema Corte los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte. Lo anterior, con fundamento en los **Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020**.
13. Ahora bien, los **Acuerdos 10/2020 y 12/2020**, en sus artículos Primero, Segundo, numerales 2 y 3, y Tercero, facultaron la promoción electrónica de los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenó proseguir, por la referida vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en las que se hubieren impugnado normas electorales. No obstante, en ninguno de estos acuerdos se excepcionó de estas declaratorias como días inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Únicamente se permitió habilitar días y horas hábiles **para acordar** los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovido por las partes.
14. Al respecto, en el **Acuerdo General 8/2020** también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico tanto en controversias constitucionales como en acciones de inconstitucionalidad y, en concreto, reguló el uso de la firma electrónica y otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.
15. En este contexto, se advierte que, aunque el Decreto 134 que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, impugnado por el partido político actor, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el veintinueve de mayo de dos mil veinte, **el plazo para la promoción de la acción de inconstitucionalidad transcurrió del tres de agosto al primero de septiembre de dos mil veinte**.
16. Consecuentemente, dado que la demanda del partido político MORENA se promovió mediante el sistema electrónico de esta Suprema Corte **el veintiocho de junio de dos mil veinte, se satisface el presupuesto procesal de oportunidad**, resulta evidente que la demanda se presentó dentro del plazo establecido para ello.

### IV. LEGITIMACIÓN

17. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución federal dispone, en lo que interesa, que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda<sup>3</sup>. Por otra parte, el artículo 62 de la Ley

<sup>2</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

<sup>3</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

Reglamentaria de la materia establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda<sup>4</sup>.

18. Así se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por los partidos políticos, según sea el caso, en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias y para lo cual debe observarse que:
  - a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
  - b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).
  - c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y
  - d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.
19. En este sentido, MORENA es un partido político nacional con registro ante el INE, y que a la fecha de presentación de la demanda, el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional era Alfonso Ramírez Cuéllar, según consta en las certificaciones expedidas por la Directora del Secretariado del INE.
20. Bajo esta línea, el artículo 38, inciso a), de los estatutos vigentes de MORENA, prevén que el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional será su representante legal.
21. En el caso, se advierte que la acción fue hecha valer por parte legitimada, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, a través de su dirigencia nacional, y la demanda presentada fue suscrita por quien cuenta con la facultad para representarlos legalmente en términos de los estatutos que lo rigen.
22. Ahora bien, como ya se mencionó, los partidos políticos solamente pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando las normas que pretendan impugnar tengan una naturaleza electoral, de no ser así, carecerían de legitimación para el presente medio de control constitucional.
23. Al respecto, esta Suprema Corte ha establecido que el término "leyes electorales", para estos efectos, debe distinguir entre cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales, de aquellas relacionadas

---

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

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

- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro; [...].

<sup>4</sup> **Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. [...]

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

### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

de manera indirecta, todas susceptibles de ser sometidas a examen de constitucionalidad por los partidos políticos<sup>5</sup>.

24. Dentro de las relacionadas directamente se han establecido: 1) las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales; y 2) los principios para la elección de determinados servidores públicos.
25. Por otra parte, como cuestiones relacionadas indirectamente, se han establecido las reglas sobre: 1) distritación y redistritación; 2) la creación de órganos administrativos para fines electorales; 3) la organización de las elecciones; 4) el financiamiento público; 5) la comunicación social de los partidos políticos; 6) los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario; 7) los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones; y 8) la integración de los órganos jurisdiccionales electorales.
26. De este modo, es posible distinguir un ámbito electoral para efectos de procedencia, y se considera como materia no electoral para tales efectos todo aquello que se encuentre fuera de dicha esfera, es decir, lo que no se relaciona directa ni indirectamente con los procesos electorales. Resulta importante no perder de vista que esta división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando es intentada por partidos políticos.
27. Es así que, de una lectura integral de las normas impugnadas, este Alto Tribunal advierte que, de manera preliminar, todas ellas están relacionadas directa o indirectamente con la materia electoral, pues las normas combatidas se refieren a temas como: regulación del registro de coaliciones, definición y alcances de calumnia, votaciones en los Consejos Municipales y competencia para regular en materia de propaganda electoral.
28. Por tanto, MORENA sí tiene legitimación para impugnar mediante esta vía constitucional las normas señaladas, dada la naturaleza electoral de las mismas, para efectos de la procedencia en este medio de control.
29. En consecuencia, al haberse acreditado los requisitos previstos en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución federal, y 62, último párrafo, de la Ley Reglamentaria, debe concluirse que la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por **parte legitimada** para ello.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado sostuvo que respecto de los artículos 63, fracción VXIII, 150, primer párrafo, 413, 583, fracción V y 612 de la ley electoral de Campeche se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, en relación con el diverso 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que considera que los planteamientos de inconstitucionalidad resultan extemporáneos. La misma razón fue sostenida por el Poder Legislativo en torno a los artículos 63, fracción VXIII, 316 y 413.
31. Afirma que en contra de los mencionados artículos, MORENA plantea conceptos de invalidez encaminados a controvertir los textos normativos vigentes desde dos mil catorce, puesto que la reforma de veintinueve de mayo de dos mil veinte, materia de esta acción de inconstitucionalidad, se circunscribe a modificaciones menores que no se traducen en cambios normativos; es decir, no pueden considerarse como nuevos actos legislativos a efecto de hacer procedente el medio de control constitucional.
32. Se considera que no le asiste razón al Poder Ejecutivo por cuanto hace a los artículos 150, primer párrafo, 316, 413, 583, fracción V y 612. Lo anterior porque de conformidad con el criterio de este Tribunal Pleno, se

<sup>5</sup> Similares consideraciones fueron aprobadas por este Alto Tribunal, en los párrafos 33 a 40, de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte electoral), fallada el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

está en presencia de un nuevo acto legislativo y procede la impugnación vía acción de inconstitucionalidad, cuando la modificación a las normas sea sustantiva o material, lo cual sucede cuando existan verdaderos cambios en el sentido normativo que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

33. En el caso que nos ocupa, contrario a lo afirmado por el Poder Ejecutivo, la modificación a las normas antes referidas implican un cambio en sentido normativo, en atención a que la reforma modificó el articulado de la ley electoral al adicionar cuestiones como el lenguaje incluyente de género, conceptualizaciones, instituciones y plazos electorales. La circunstancia anterior se ilustra con la siguiente tabla:

Antes de la reforma
<p><b>Artículo 150.-</b> La solicitud de registro de los convenios de coalición, deberá ser presentada ante el Presidente del Consejo General, según la elección que lo motive, a más tardar treinta días antes que inicie el periodo de precampaña a la elección de que se trate. Durante las ausencias del Presidente del Consejo General, el convenio se podrá presentar ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral según la elección de que lo motive.</p> <p>El Presidente del Consejo General, integrará el expediente e informará al Consejo General.</p>
Después de la reforma
<p><b>Artículo 150.-</b> La solicitud de registro de los convenios de coalición, deberá ser presentada ante la <b>Presidencia</b> del Consejo General, según la elección que lo motive, <b>hasta</b> treinta días antes que inicie la <b>etapa de precampaña</b>. Durante las ausencias de <b>la Presidencia</b> del Consejo General, el convenio se podrá presentar ante <b>la Secretaría Ejecutiva</b> del Instituto Electoral según la elección de que lo motive.</p> <p><b>La Presidencia</b> del Consejo General, integrará el expediente <b>para turnarlo a la Comisión de Organización Electoral, Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual elaborará el dictamen y proyecto de resolución que se someterá a consideración del Consejo General.</b></p>
Antes de la reforma
<p><b>Artículo 316.</b> Los consejos municipales se instalarán a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior de la elección ordinaria correspondiente. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos sesionarán por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y cuantas veces sea necesario de manera extraordinaria. Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el voto del Presidente.</p>
Después de la reforma
<p><b>Artículo 316.-</b> Los consejos municipales se instalarán a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior de la elección ordinaria correspondiente. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos sesionarán por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y cuantas veces sea necesario de manera extraordinaria. Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el voto <b>de la Presidencia.</b></p>
Antes de la reforma
<p><b>Artículo 413.</b> Está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona la entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la Ley General de Instituciones y de esta Ley de Instituciones.</p>

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

Después de la reforma
<p><b>Artículo 413.-</b> Está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, <b>candidatas</b>, sus equipos <b>de trabajo</b> o cualquier persona, entregar cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o <b>candidatas</b>, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, servicio o <b>programa</b>, ya sea por sí o <b>por</b> interpósita persona, <b>lo que se considerará como presión al electorado</b> para obtener su voto. <b>Además</b>, dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la <b>normatividad aplicable</b>.</p>
Antes de la reforma
<p><b>Artículo 583.-</b> Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley de Instituciones:</p> <p>[...]</p> <p>V. La difusión, en medios distintos a la radio y la televisión, de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;</p> <p>[...]</p>
Después de la reforma
<p><b>Artículo 583.-</b> Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley de Instituciones:</p> <p>[...]</p> <p>V. La difusión, en medios distintos a la radio y la televisión, de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas <b>por razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena</b>;</p> <p>[...]</p>
Antes de la reforma
<p><b>Artículo 612.-</b> En caso de que se reciba alguna queja que verse sobre radio y televisión, deberá ser presentada ante el Secretario Ejecutivo quien, sin más trámite, la remitirá al Instituto Nacional para los efectos legales conducentes.</p> <p>Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. <u>Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.</u></p>
Después de la reforma
<p><b>Artículo 612.-</b></p> <p>Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa <b>o que genere violencia política en contra de las mujeres en razón de género</b>, sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada, <b>a través del procedimiento especial sancionador.</b></p> <p><u>Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.</u></p> <p>La violencia política contra las mujeres en razón de género, comprenderá toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas correspondientes a una precandidatura, candidatura o a un cargo público.</p> <p>La violencia política contra las mujeres en razón de género, podrá ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.</p>

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

34. Tal como se observa, las modificaciones generan un cambio en el sentido normativo, pues la reforma, entre otras cosas, insertó lenguaje incluyente de género, es decir, las normas reformadas ahora reflejan en sus redacciones la existencia de ambos géneros.
35. La reforma a la ley electoral de Campeche de veintinueve de mayo de dos mil veinte tomó en consideración la reforma federal en materia de paridad de género de seis de junio de dos mil diecinueve, la cual introdujo la paridad como política, principio y eje rector en la integración de los órganos públicos; así como el Decreto de trece de abril de dos mil veinte, que reformó diversas leyes en materia electoral y, de manera destacada, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
36. Por ende, debe concluirse que los artículos impugnados 150, primer párrafo, 316, 413, 583, fracción V y 612 **tuvieron un cambio en su sentido normativo**, pues ello tiene impacto en todo el sistema electoral local, que en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución federal, ahora es un sistema inclusivo y binario, porque las normas reformadas ahora incluyen a ambos géneros. Las mismas razones se sostuvieron en las acciones de inconstitucionalidad 157/2020 y sus acumuladas 160/2020 y 225/2020<sup>6</sup>, así como en la 76/2019<sup>7</sup>.
37. Por otro lado, es **fundada** la causal de sobreseimiento hecha valer por cuanto hace al artículo 63, fracción XVIII, de la ley electoral local, puesto que la modificación sufrida por dicho numeral no puede considerarse como un cambio en sentido normativo debido a que **se reiteró** la norma jurídica que contenía únicamente un cambio en el número de la fracción en que está inserto, como se observa a continuación:

### Antes de la reforma

#### Artículo 63

Son obligaciones de los partidos políticos con registro ante el Instituto Electoral:

[...]

XVII. Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros Partidos políticos, o Coaliciones y a sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;

[...]

### Después de la reforma

**Artículo 63.** Son obligaciones de los partidos políticos con registro ante el Instituto Electoral:

[...]

**XVIII.** Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros Partidos políticos, o Coaliciones y a sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;

[...]

38. De lo anterior se aprecia que el mandato legal contenido en el artículo 63, fracción XVIII, de la ley electoral local no se modificó en lo absoluto, pues la reforma de veintinueve de mayo de dos mil veinte únicamente cambió la fracción de la referida porción normativa, de ahí que se considere que no implicó un cambio normativo que se traduzca en un nuevo acto legislativo desde el punto de vista material, ya que dicha redacción se encuentra contenida en el artículo 63 (en la fracción XVII antes de la reforma impugnada) desde

<sup>6</sup> Propuesta al Tribunal Pleno por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y resuelta el veintiocho de septiembre de dos mil veinte. En la parte que se retoma, el asunto fue aprobado por mayoría de siete votos.

<sup>7</sup> Propuesta al Pleno por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y resuelta el seis de octubre de dos mil veinte y en el tema que nos ocupa el asunto fue aprobado por mayoría de seis votos.

### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

el treinta de junio de dos mil catorce; de ahí que lo procedente sea sobreseer por cuanto hace a la impugnación del artículo 63, fracción XVIII, de la ley electoral local, por resultar extemporánea.

39. Al no advertirse la existencia de alguna causa de improcedencia que se actualice de oficio por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede al estudio de fondo de los planteamientos hechos valer por el partido político.

#### VI. PRECISIÓN METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE FONDO

40. En la demanda de acción de inconstitucionalidad, MORENA hace valer conceptos de invalidez para impugnar diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.
41. Por metodología, los conceptos de invalidez del partido político accionante serán estudiados en cuatro temas fundamentales:

APARTADO	TEMÁTICA	NORMAS IMPUGNADAS DE LA LEY ELECTORAL
VII Tema 1	<b>Regulación sobre registro de coaliciones</b> (Primer concepto de invalidez).	Artículo 150, primer párrafo
VIII Tema 2	<b>Definición y alcances de calumnia</b> (Segundo y quinto concepto de invalidez).	Artículos 612, párrafo 3 y 583, fracción V
IX Tema 3	<b>Votaciones en los Consejos Municipales</b> (Tercer concepto de invalidez).	Artículo 316
X Tema 4	<b>Competencia para regular en materia de propaganda electoral</b> (Cuarto concepto de invalidez).	Artículo 413

#### VII. TEMA 1. REGULACIÓN SOBRE REGISTRO DE COALICIONES

42. La mayoría de los integrantes del Pleno votaron por declarar la inconstitucionalidad del artículo 150, primer párrafo, de la ley electoral impugnada.
43. Sosteniendo la inconstitucionalidad de la norma precisada se obtuvieron siete votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; mientras que los señores ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y la señora ministra Ríos Farjat votaron a favor de la validez.
44. Por lo anterior, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez de dicha norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad 134/2020, en cuanto a la impugnación del artículo señalado.

#### VIII. TEMA 2. Definición y alcances de calumnia

45. En su segundo y quinto concepto de violación, MORENA sostiene que los artículos 583, fracción V y 612, párrafo tercero, de la ley impugnada son inconstitucionales.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

46. Respecto del artículo 583, fracción V, de la ley electoral local, el partido accionante considera que vulnera la libertad de expresión en la propaganda política electoral que se emplea durante las campañas, así como los principios de certeza, legalidad y objetividad. Estima que se vulneran los artículos 7 y 41, base III, apartado C, primer párrafo, de la Constitución federal, que establecen la libertad de expresión en general -el primero de los artículos- y de manera específica en materia de propaganda política -el segundo artículo referido-.
47. Ello, pues la libertad de expresión en la propaganda política electoral solo está prohibida en los casos en que sea calumniosa, y siempre que sea hecho a sabiendas por quien la cometa. De ahí que la legislación local impugnada lleva implícita la posibilidad de censura y coarta la difusión de ideas en el contexto del debate robusto en una sociedad democrática porque amplía la restricción a la libertad de expresión introduciendo el término "que denigre" a las instituciones y a los propios partidos.
48. El partido accionante agrega que el artículo 583, fracción V, de la ley electoral local es inconstitucional al obligar a los partidos políticos abstenerse de difundir la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos.
49. Así, sostiene, que tratándose de límites expresos a la libertad de expresión en materia de propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos, solo deben abstenerse de calumniar a otras personas.
50. Por cuanto hace al artículo 612, párrafo tercero, de la ley electoral de Campeche, MORENA aduce que resulta inconstitucional porque se omite incluir como elemento del tipo administrativo sancionable el relativo a que el sujeto activo difunda las expresiones *prima facie* calumniosas, a sabiendas de la falsedad de los hechos y delitos que falsamente atribuye al pasivo, lo cual entraña una regulación deficiente y carente de certeza y legalidad que vulnera las garantías de seguridad jurídica y taxatividad, el derecho a la presunción de inocencia la persona a quien se atribuya la conducta aparentemente calumniosa y el derecho humano a la libertad de expresión.
51. Los artículos impugnados son los siguientes:

### Antes de la reforma impugnada

#### Artículo 583

Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley de Instituciones:

(...)

V. La difusión, en medios distintos a la radio y la televisión, de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas;

(...)

### Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020

#### Artículo 583

Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley de Instituciones:

(...)

V. La difusión, en medios distintos a la radio y la televisión, de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas **por razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena;**

(...)

### Antes de la reforma impugnada

#### Artículo 612

En caso de que se reciba alguna queja que verse sobre radio y televisión, deberá ser presentada ante el Secretario Ejecutivo quien, sin más trámite, la remitirá al Instituto Nacional para los efectos legales conducentes.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020**

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

**Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020****Artículo 612**

En caso de que se reciba alguna queja que verse sobre radio y televisión, deberá ser presentada ante el Secretario Ejecutivo quien, sin más trámite, la remitirá al Instituto Nacional para los efectos legales conducentes.

Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa **o que genere violencia política en contra de las mujeres en razón de género**, sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada, **a través del procedimiento especial sancionador.**

**Se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.**

**La violencia política contra las mujeres en razón de género, comprenderá toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas correspondientes a una precandidatura, candidatura o a un cargo público.**

**La violencia política contra las mujeres en razón de género, podrá ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.**

- 52.** De lo anterior se desprende que el órgano legislador estableció, en lo que nos atañe por cuanto constituye concepto de invalidez, que es obligación de los partidos políticos abstenerse de difundir propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos. Y que se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.
- 53.** Este Tribunal Pleno considera **fundada** la petición de invalidez, al transgredirse el principio de libertad de expresión y el artículo 41 de la Constitución federal; lo que conlleva a declarar la inconstitucionalidad de todas las porciones normativas reclamadas. Para explicar a detalle esta conclusión, se aludirá primero al parámetro y precedentes aplicables, para después analizar en concreto los contenidos cuestionados.

**A. Parámetro de regularidad constitucional y precedentes**

- 54.** En múltiples ocasiones esta Corte se ha pronunciado, directa o indirectamente, sobre la regularidad constitucional de normas relacionadas con la propaganda electoral o las expresiones de los aspirantes o candidatos. En las acciones de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015<sup>8</sup>; 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015<sup>9</sup>, y recientemente 133/2020 y 140/2020<sup>10</sup>, entre otras, el punto de partida para el análisis de las normas estatales que regulan la propaganda en materia electoral, así como las expresiones de partidos, aspirantes, candidatos y quienes participen de algún modo en el proceso electoral, es la modificación que el Poder Constituyente permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución federal mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce.

<sup>8</sup> Fallada el quince de octubre de dos mil quince por mayoría de ocho votos.

<sup>9</sup> Fallada el diez de noviembre de dos mil quince.

<sup>10</sup> La acción de inconstitucionalidad 133/2020 fue presentada al Tribunal Pleno por la Ministra Yasmín Esquivel Mossa y resuelta el veinticinco de agosto de dos mil veinte. En la parte que nos ocupa, el asunto fue votado por mayoría de diez votos.

La acción de inconstitucionalidad 140/2020 fue presentada por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y resuelta por el Pleno el siete de septiembre de dos mil veinte por mayoría de diez votos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

55. El texto antes de la reforma establecía que *“en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”*. En tanto que el texto posterior a la reforma es el siguiente: *“En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”*. En otras palabras, a partir de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce, el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución federal protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie, más no así a las instituciones de expresiones que las puedan denigrar.
56. Sobre esa base en los distintos precedentes, esta Suprema Corte ha analizado si las legislaturas de los estados pueden prohibir a los partidos o a los candidatos realizar propaganda o realizar meras expresiones, que “denigren” u “ofendan” a las demás instituciones o partidos políticos, llegado a la conclusión de que la libertad de expresión goza de una protección reforzada en nuestro ordenamiento jurídico; especialmente cuando se lleva a cabo en el terreno político electoral. Por ende, sólo se ha reconocido la validez de contenidos normativos que repliquen sustancialmente el referido texto de la Constitución federal, es decir, sólo se acepta una prohibición consistente en que los partidos y candidatos deberán abstenerse, en su propaganda política o electoral o en sus meras expresiones, a realizar expresiones que calumnien a las personas.
57. De manera particular se debe destacar la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas<sup>11</sup>, en la que se analizaron varios artículos del Código Electoral del Estado de Veracruz. En esa ocasión, este Tribunal Pleno declaró la **inconstitucionalidad** de las diversas porciones normativas que aluden a sujetos distintos a las “personas” y que prohíben ejercicios de la libertad de expresión diferentes a la “calumnia”, como son las “ofensas”, la “difamación” o cualquier otra expresión que “denigre”. Para ello, se aplicó un escrutinio estricto de constitucionalidad, a partir de los siguientes fundamentos:

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

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

Precisándose también que “los partidos políticos tienen derecho a hacer campaña y en parte se justifican institucionalmente porque hacen campaña y proveen las personas que ejercerán los cargos públicos en normas de los ciudadanos. En esta medida, son naturalmente un foro de ejercicio de la libre expresión distintivamente intenso, y un foro donde el cariz de las

<sup>11</sup> Por mayoría de ocho votos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

opiniones y las informaciones es de carácter político —el tipo de discurso que es más delicado restringir a la luz de la justificación estructural o funcional de la libertad de expresión en una democracia—.”

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

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

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

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

- 58.** Por otro lado, en cuanto al tema de definición de calumnia, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015<sup>12</sup>, la acción de inconstitucionalidad 129/2015 sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015<sup>13</sup>, y recientemente la diversa acción de inconstitucionalidad 132/2020<sup>14</sup>, ha declarado la invalidez de normas similares, por no incluir dentro de la definición de calumnia que la imputación de los hechos o delitos falsos se haya hecho con conocimiento de su falsedad.

- 59.** La ya mencionada reforma de diez de febrero de dos mil catorce que el órgano constituyente permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución federal establece lo siguiente:

**Artículo 41.** [...]

**III.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley. [...]

**Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. [...]

<sup>12</sup> Acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de quince de octubre de dos mil quince.

<sup>13</sup> Acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis.

<sup>14</sup> Presentada al Pleno por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veinte. En la parte relativa a calumnia, el proyecto se votó por unanimidad de votos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

60. Este Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas<sup>15</sup>, determinó por unanimidad de votos que lo dispuesto en el artículo de la Constitución federal antes inserto, sólo protege a las personas frente a las calumnias. Lo anterior, en razón de que la norma constitucional referida fue reformada, y excluyó de su ámbito de protección a las instituciones y partidos políticos por expresiones que las puedan denigrar<sup>16</sup>.
61. En ese precedente se destacó que resulta relevante proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuye a promover la participación democrática de la sociedad. Además, a través de la información que proveen los ejercicios democráticos entre partidos, contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre en la medida en que la ciudadanía cuenta con la información necesaria para evaluar a las personas que pretenden acceder a cargos de elección popular<sup>17</sup>.
62. Es necesario tener presente que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una "sociedad democrática"<sup>18</sup>.
63. Ahora bien, este Alto Tribunal ha dicho que el uso cotidiano del término calumnia se refiere a una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño, o bien, a la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad<sup>19</sup>, de ahí que ha sido reiterado el criterio de validar como constitucionales las normas que establezcan que la calumnia es aquella que se emite a sabiendas de la falsedad de los hechos.
64. En este sentido, cuando en las normas no se establezca la condicionante de conocimiento previo de la falsedad, se debe concluir que la definición en esos artículos no concuerda con la interpretación que este Tribunal Pleno considera que debe hacerse del término calumnia para que resulte ajustado y proporcional como término constitucionalmente permitido para restringir la libertad de expresión, máxime que en este tipo de debate democrático su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos.

### B. Análisis de las normas impugnadas

65. Tomando en cuenta el parámetro descrito y utilizando las premisas y metodología de análisis descritas en los precedentes recién invocados, se llega a la convicción de que las porciones normativas reclamadas **son inconstitucionales**.

<sup>15</sup> Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas por este Tribunal Pleno en sesión de dos de octubre de dos mil catorce.

<sup>16</sup> Con base en este criterio, este Tribunal Pleno ha declarado la invalidez de normas que sancionan a partidos políticos por emitir propaganda política o electoral que denigre a instituciones o partidos, por no cumplir con una finalidad imperiosa, en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resueltas en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, resueltas en sesión de diez de noviembre de dos mil quince; 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017, resueltas en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete; y 133/2020, resuelta en sesión de veinticinco de agosto de dos mil veinte.

<sup>17</sup> Así lo ha reconocido el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 45/2006 y 61/2008.

<sup>18</sup> Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile., párr. 69.

<sup>19</sup> En los precedentes mencionados, se ha hecho referencia a la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su Vigésima Segunda Edición, que establece lo siguiente:  
Calumnia.

(Del lat. *calumniā*).

1. f. Acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño.

2. f. Der. Imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

66. Se advierte que la porción normativa reclama del artículo 583, fracción V, de la ley electoral local dispone que la difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas constituirá una infracción.
67. Este Tribunal Pleno considera que la prohibición de calumnia goza de respaldo constitucional, pero ampliar la prohibición de propaganda “*que denigre*” **contradice de manera directa** lo previsto en el citado artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución federal. Además, **también resulta inconstitucional la parte relativa a “instituciones o propios partidos políticos”**, ya que como quedó precisado en los precedentes invocados, la protección constitucional de no calumniar, solo protege a las personas, de ahí que no se puedan incluir válidamente a **diversos sujetos distintos a las “personas”**.
68. Ello es así, puesto no hay en la Constitución federal una finalidad imperiosa que justifique excluir, de manera previa y genérica, del ámbito político y electoral las expresiones que *denigren a las instituciones y a los propios partidos*, pues como se ha referido, la única restricción, y aplicada al ámbito estricto de la propaganda, es la calumnia a las personas. Además, en todo caso, las referidas prohibiciones no guardan lógica con lo dispuesto en el artículo 6º constitucional que prevé como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.
69. En esa línea de ideas, no existen expresiones que puedan ser calificadas, por sí mismas, de *denigrantes a las instituciones y a los propios partidos* y que, ante ello, ataquen *per se* la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoquen algún delito, o perturben el orden público. Por el contrario, para poder determinar que ese sea el caso, es necesario analizar supuestos concretos de uso de expresión. Es decir, justificar la obligación de abstenerse de recurrir a ciertas expresiones porque pueden *denigrar a las instituciones y a los propios partidos*, sería tanto como censurar de manera previa el uso de la libertad de expresión en la propaganda electoral.
70. Esta conclusión es congruente con lo resuelto por la Primera Sala en el amparo directo 23/2013 en el que se interpretó que las restricciones a la libertad de expresión como los ataques a la moral debían quedar plenamente justificados<sup>20</sup>. De acuerdo con este precedente, una restricción a la libertad de expresión para estar justificada requiere del convencimiento pleno de que se presenta uno de los supuestos previstos en el artículo 6º constitucional.
71. En el caso que nos ocupa, esa conclusión no puede darse por adelantado sin analizar un caso concreto<sup>21</sup>. Por ello, basta con que existan las propias limitantes que marca el artículo 6º de la Constitución y demás normas convencionales que regulan la libertad de expresión en materia de propaganda política. No es necesario idear conceptos abstractos, tales como *denigrar a las instituciones y a los propios partidos*, que pueden funcionar como herramientas de censura previa.
72. En esta tesitura, la restricción a la propaganda relacionada con las expresiones que denigren a **las instituciones y a los partidos políticos**, no tiene cabida dentro de las restricciones previstas en el artículo 6º constitucional. Esta conclusión se ve reforzada porque dicha restricción protege a las instituciones y a los partidos políticos, los que por su carácter público deben tener un umbral de tolerancia mayor que a cualquier individuo privado<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Foja 91.

<sup>21</sup> Por ejemplo, al resolver el amparo directo 28/2010 el veintitrés de noviembre de dos mil once, la Primera Sala enfatizó la importancia del contexto para definir si estamos ante una expresión absolutamente vejatoria, foja 79.

<sup>22</sup> “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS.**” [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro 5, Abril de 2014, Tomo I; pág. 806. También Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. párr. 128-129.

### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

73. Por otro lado, en relación con artículo 612, párrafo tercero, de la ley electoral local, este Pleno considera que resulta inconstitucional y lo procedente es declarar su invalidez, toda vez que regula de manera deficiente el concepto de calumnia.
74. Como ya se apuntó, este Alto Tribunal ha sostenido que el uso cotidiano del término calumnia se refiere a una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar daño, o bien, a la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad. De ahí que se advierte problemática la acepción que el Congreso local estipuló para calumnia, pues el mencionado artículo se estableció como "la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral". Ello permite advertir que no incluyó un elemento fundamental al definir el concepto, esto es, que la imputación de los hechos o delitos falsos debía hacerse **a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso**.
75. En este sentido, la definición del artículo 612, párrafo tercero, de la ley electoral local no concuerda con la interpretación que este Tribunal Pleno considera que debe hacerse del término calumnia para que resulte ajustado y proporcional como término constitucionalmente permitido para restringir la libertad de expresión, máxime que en este tipo de debate democrático su posible restricción debe entenderse en términos muy estrictos.
76. Como consecuencia de todo lo anterior, debe declararse la **invalidez** de la porción normativa reclamada del artículo 583, fracción V y 612, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

#### IX. TEMA 3. Votaciones en los Consejos Municipales

77. En su tercer concepto de invalidez, el partido político Morena aduce que debe declararse inconstitucional el artículo 316 de la ley electoral local, puesto que transgrede los principios de certeza, legalidad, y objetividad en materia electoral, así como el de colegialidad e integralidad de las decisiones electorales, al establecer el voto de calidad en caso de empate en las resoluciones de los Consejos Municipales Electorales, con independencia de si existe o no *quorum* y la aprobación por mayoría de los integrantes.
78. Lo anterior, sostiene el partido político Morena, permite la posibilidad de que, inclusive sin *quorum* legal, el cual se integra en cada caso con la concurrencia de la mayoría de sus integrantes, dichos órganos electorales tomen resoluciones eventualmente inciertas e ilegales por una minoría de integrantes e, inclusive, en un extremo de empate, solo por el titular de la presidencia.
79. Agrega que de acuerdo con el artículo 308 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, los Consejos Municipales se integran con cinco consejeros electorales, y conforme al artículo 317 del mismo ordenamiento, para que los Consejos Municipales sesionen válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el presidente; no obstante, el artículo 318 de la misma ley señala que, en caso de que no se reúna mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los miembros del Consejo que asistan, entre los que deberán estar el presidente y el secretario.
80. De ese modo, en caso de que se vote empate, o incluso por mayoría de 2 de 3 votos de integrantes presentes en sesión de un Consejo Municipal Electoral, siempre será minoría respecto de los 5 integrantes de dicho órgano municipal quien tome las decisiones. Lo cual no se justifica en tanto que la ley local de instituciones y procedimientos electorales tampoco señala que en caso de inasistencias deba acreditarse que estas sean por causa justificada de fuerza mayor, o por algún impedimento legal o cualquier otra situación o condición.
81. El partido actor considera que la deficiencia no se subsana aun cuando el artículo 309, párrafo tercero, de la ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, dispone en su segunda parte que, de producirse

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

una ausencia definitiva, o de incurrir el consejero propietario en dos inasistencias de manera consecutiva sin causa justificada, la persona suplente de la lista de prelación será llamada por el presidente del Consejo Municipal de que se trate para que concurra a la siguiente sesión a rendir la protesta de ley, puesto que el supuesto de citar a sesión dentro de las veinticuatro horas a celebrarse con los consejeros electorales que asistan, implica que no necesariamente se llamaría a la suplente a esa sesión, porque puede ser que la falta anterior del propietario haya sido la primera, la justifique o no.

82. El partido considera que de manera ordinaria, un sentido conforme con la Constitución, debería llevar al órgano legislador a colegir que la norma sería válida solo si garantiza que las decisiones se tomen por mayoría de votos de sus integrantes, y no por una cantidad inferior, dado que en ese tipo de resoluciones es necesario para dar confianza a la ciudadanía y para procurar legalidad que se logre el máximo consenso posible, lo cual no acontece en la redacción actual de la norma.
83. Agrega que la redacción debería ser similar al artículo 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece que en caso de empate motivado por la ausencia de alguno de los consejeros se procederá a una segunda votación y, si persiste el empate, quien ostente la presidencia señalará que la votación deberá llevarse a cabo en una sesión posterior en la que se encuentren todos los consejeros.
84. El artículo impugnado de la ley electoral local es el siguiente:

### Antes de la reforma impugnada

#### Artículo 316

Los consejos municipales se instalarán a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior de la elección ordinaria correspondiente. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos sesionarán por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y cuantas veces sea necesario de manera extraordinaria. Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el voto del Presidente.

### Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020

#### Artículo 316

Los consejos municipales se instalarán a más tardar el día 30 de noviembre del año anterior de la elección ordinaria correspondiente. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos sesionarán por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y cuantas veces sea necesario de manera extraordinaria. Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el voto de la **Presidencia**.

85. Como se observa, el numeral impugnado establece que los Consejos municipales electorales se instalarán a más tardar el treinta de noviembre del año previo a la jornada electoral; que a partir de la instalación y hasta que concluya el proceso electoral de que se trate, los Consejos sesionarán de manera ordinaria por lo menos una vez al mes, y de forma extraordinaria las veces que fueran necesarias. En dichas sesiones, las resoluciones serán por mayoría de votos y cuando se diera un empate, el presidente contarán con voto de calidad.
86. Como ya se precisó, el partido actor señala que la regulación en torno a las votaciones resulta inconstitucional, por lo que para estar en aptitud de dar respuesta a los conceptos de invalidez, a continuación se desarrolla el parámetro de regularidad constitucional del principio de paridad y, de manera posterior, el análisis de constitucionalidad de las normas.

#### A. Parámetro de regularidad constitucional y precedentes

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

87. En torno a la regulación de las votaciones al interior de los órganos administrativos electorales locales, al resolver la acción de inconstitucionalidad 132/2020<sup>23</sup>, este Tribunal Pleno sostuvo el marco constitucional que reglamenta el tema, se encuentra en los artículos 41, fracción V<sup>24</sup>; 73, fracción XXIX-U<sup>25</sup>; y 116, fracción IV<sup>26</sup>, incisos b) y c), de la Constitución federal.
88. Dichos artículos establecen que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la propia Constitución federal; que mediante una Ley General, el Congreso de la Unión distribuye competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de organismos electorales y de conformidad con las bases constitucionales y las establecidas en la Ley General emitida en la materia por el Congreso de la Unión, las entidades federativas deben garantizar que los organismos públicos locales se rijan por los principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; y finalmente, que dichos organismos gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones.
89. Por su parte, los artículos 1<sup>27</sup> y 98 a 104 de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén que dicha normativa es de observancia general en toda la República, estableciendo las disposiciones aplicables en materia de instituciones electorales, distribuyendo competencias entre la Federación y las entidades federativas, debiendo ajustarse a lo previsto en ella en lo siguiente:
- Los órganos electorales contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomos en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, y se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad. Además, serán autoridad en materia electoral, y deberán tener servidores públicos investidos de fe pública (artículo 98).

<sup>23</sup> La acción de inconstitucionalidad 132/2020 fue presentada por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y fue votada en el Pleno de esta Suprema Corte el veintiuno de septiembre de dos mil veinte. En el tema que nos ocupa, el asunto fue votado por unanimidad de votos.

<sup>24</sup> "Artículo 41. (...)

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

<sup>25</sup> "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. (...)"

<sup>26</sup> "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: (...)

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

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

<sup>27</sup> "Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley. (...)"

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

- El diseño de su órgano superior de dirección debe contar con un consejero presidente y seis consejeros electorales, todos con derecho a voz y voto, así como un Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos que solamente tendrán derecho a voz, debiéndose procurar la paridad. Además, la integración del patrimonio de los OPLES (artículo 99).
  - La duración de los consejeros y los requisitos de elegibilidad (artículo 100).
  - El proceso de elección de consejeros electorales (artículo 101).
  - Los supuestos de remoción de los consejeros (artículo 102).
  - El proceso de remoción de un consejero (artículo 103).
  - Las atribuciones de los OPLES (artículo 104), entre las que destacan las fracciones: "h) efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales"; "i) expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo"; y, "j) efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate".
90. Así, ante la falta de disposición expresa en la Constitución federal y en la ley general de instituciones que imponga a las entidades federativas reglas específicas en relación con el sistema de toma de decisiones del órgano de dirección superior del organismo público local electoral, los órganos legisladores locales cuentan con una amplia libertad configuradora para diseñar los términos sobre los cuales los Consejos Generales de los institutos electorales estatales podrán válidamente funcionar y resolver. Lo que de ningún modo podrá alejarse de las propias bases constitucionales antes descritas.
91. Esto es, se desprende que la regulación del funcionamiento de los organismos públicos, su integración o el desempeño de sus atribuciones, no se agota en tales ordenamientos; **sino que existe un ámbito de libertad configuradora de las entidades federativas para regular los organismos electorales locales y sus funciones** que, como cualquier otra norma de naturaleza electoral, encontrará sus limitantes con los principios generales aplicables a la materia y la salvaguarda de los derechos humanos.
92. En consecuencia, para el análisis del concepto de invalidez relacionado con el desarrollo de las sesiones de los organismos públicos electorales locales en las diversas etapas que se prevén, no existe un lineamiento concreto contenido en la Constitución federal o en la ley general a fin de contrastar las normas impugnadas y, por tanto, el desarrollo de dichas sesiones es producto de la libertad configuradora de los órganos legislativos. No obstante, como parámetro de control constitucional es necesario analizar si estas normas cumplen con el deber de garantizar que la función electoral se desarrolle observando los principios que rigen la materia, lo cual se desarrollará en el siguiente apartado.
- B. Análisis de la norma impugnada**
93. De forma preliminar, cabe recordar que el Instituto Electoral de Campeche tiene a su cargo la función constitucional de organizar las elecciones en la entidad federativa para los cargos de su competencia,<sup>28</sup> para

<sup>28</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41. [...]

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

cumplir dicha función debe observar el calendario electoral que tiene fechas específicas y plazos para cada etapa del proceso<sup>29</sup>.

- 94.** De acuerdo con el artículo 215 de la ley electoral local<sup>30</sup>, durante los procesos electorales, el Instituto Electoral ejercerá sus funciones en todo el territorio de la entidad con una estructura orgánica conformada por un Consejo General, Consejos Municipales y Consejos Distritales.

<sup>29</sup> Ley electoral local

**Artículo 242.**

El Instituto Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, en términos de la Constitución Federal, de las leyes generales, de la Constitución Estatal, de esta Ley de Instituciones y demás disposiciones legales correspondientes.

**Segundo transitorio de la reforma de 29 de mayo de 2020**

Por única ocasión, y derivado de la situación de emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el proceso electoral estatal ordinario para el 2020-2021, iniciará en el mes de enero de 2021, año de la elección, debiendo el Instituto Electoral, aprobar y realizar los ajustes necesarios a los plazos, términos y procedimientos establecidos en esta Ley de Instituciones, incluyendo la designación e instalación de los consejos distritales y municipales, a fin de garantizar la debida ejecución de todas las actividades preparatorias y demás relativas al inicio y desarrollo del proceso electoral contenidos en la normatividad electoral vigente.

**Artículo 345**

El proceso electoral ordinario inicia a más tardar en el mes de septiembre del año previo en que deban realizarse las elecciones a que se refiere el artículo anterior. Para los efectos de esta Ley de Instituciones, el proceso electoral ordinario comprende las etapas de:

- I. Preparación de la elección; que iniciará con la primera sesión que el Consejo General del Instituto Electoral celebre, en el mes de septiembre del año previo a la jornada electoral y concluirá al iniciarse ésta;
- II. Jornada electoral; que iniciará a las ocho horas del primer domingo de junio y concluirá con la clausura de la casilla;
- III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos y juntas municipales; cada tres años, se iniciará con la remisión de los paquetes electorales a los respectivos consejos electorales, distritales o municipales, en su caso, y concluirá con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del Instituto Electoral, o la emisión de las resoluciones que, en caso de impugnaciones emita la autoridad jurisdiccional electoral local, y
- IV. Dictamen y declaración de validez de la elección de la gubernatura; la elaboración y formación del dictamen para declarar la validez o invalidez de la elección de la gubernatura estará a cargo del órgano jurisdiccional electoral local.

<sup>30</sup> **Artículo 251**

Durante los procesos electorales, el Instituto Electoral ejercerá sus funciones en todo el territorio de la Entidad, conforme a la siguiente estructura:

- I. Un Consejo General, con domicilio en la ciudad de San Francisco de Campeche;
- II. Los Consejos Municipales que se establezcan en término de lo dispuesto en el artículo 323 de esta Ley de Instituciones. El Consejo General, mediante la expedición del correspondiente acuerdo, podrá crear otros Consejos Municipales cuando así lo estime conveniente y sin sujeción a lo dispuesto en el artículo 323;
- III. 21 Consejos Distritales, uno en cada una de las poblaciones cabeceras de los Distritos Electorales Uninominales en que se divide el territorio del Estado; y
- IV. Las Mesas directivas de casilla.

Durante los años en que no se celebre proceso electoral todas las actividades y plazos establecidos en esta Ley de Instituciones y demás disposiciones legales, se llevarán a cabo en los días y horas hábiles que se establezcan en el calendario de labores y dentro del horario oficial que en su oportunidad aprueben el Consejo General y la Junta General Ejecutiva, según corresponda.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

95. En lo que interesa, los Consejos Electorales Municipales son los organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivos ámbitos de competencia. Dichos órganos funcionarán durante el proceso electoral en los municipios en cuya demarcación territorial exista más de un Distrito Electoral, y en donde lo determine el Consejo General; serán instalados en la cabecera del Municipio respectivo<sup>31</sup>.
96. **Los Consejos Municipales se integran con cinco consejeros electorales**, una Secretaría, representantes de los partidos políticos, en su caso, representantes de las candidaturas independientes<sup>32</sup>; en dicho órgano, los consejeros electorales tendrán voz y voto; el secretario y los representantes de los partidos políticos y de candidaturas independientes sólo tendrán voz<sup>33</sup>.
97. Para que los Consejos Municipales **puedan sesionar válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes**, entre los que deberán estar quien ostente la presidencia del órgano, y en caso de ausencia, el presidente será suplido por el consejero electoral que se designe durante la sesión o antes de la misma<sup>34</sup>. En caso de que no se reúna la mayoría de integrantes, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los miembros del Consejo que asistan, entre los que deberán estar quienes ostenten la presidencia y la secretaría<sup>35</sup>.

### <sup>31</sup> Artículo 307

Los consejos electorales municipales son los organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivos ámbitos de competencia. Son dependientes del Instituto Electoral y funcionarán durante el proceso electoral en los municipios en cuya demarcación territorial exista más de un Distrito Electoral, y en donde lo determine el Consejo General y se instalarán en la cabecera del Municipio respectivo. Sede que podrá variar el Consejo General haciéndolo constar en el Acta de la sesión correspondiente.

### <sup>32</sup> Artículo 308

Los consejos municipales se integran con cinco consejeros electorales, un Secretario y representantes de los partidos políticos y en su caso representantes de los candidatos independientes, designados en los términos de esta Ley de Instituciones.

### <sup>33</sup> Artículo 312

Los consejeros electorales tendrán voz y voto; el Secretario y los representantes de los Partidos políticos y en su caso los representantes de candidatos independientes, sólo tendrán voz.

### <sup>34</sup> Artículo 317

Para que los consejos municipales sesionen válidamente es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberán estar el Presidente, quien será suplido en sus ausencias por el consejero electoral que el mismo designe durante la sesión o antes de la misma, y el Secretario. El Consejo queda autorizado para designar a uno de los consejeros electorales presentes para que presida la sesión en el caso de que el Presidente titular no asista o se ausente de la misma sin hacer la correspondiente designación. En caso de ausencia del Secretario a la sesión sus funciones serán realizadas por el consejero electoral que designe el propio Consejo a propuesta del Presidente. Si la ausencia fuere definitiva se procederá a la designación de un nuevo Secretario.

### Artículo 52

El Consejo General para poder sesionar necesitará la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho a voto, entre los que deberá estar la o el Presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por a (sic) o el consejero que él mismo designe. Asimismo, deberán estar presentes la o el secretario ejecutivo y por lo menos la mitad más uno de los representantes de los partidos políticos con registro o inscripción. Sus acuerdos o determinaciones se tomarán por mayoría de votos [de sus integrantes y no de los presentes]. La o el Presidente ejercerá además, voto de calidad. (...)

En caso de que no se reúna la mayoría de los integrantes del Consejo General a que se refiere el párrafo primero del presente artículo, se citará de nuevo a sesión para celebrarse dentro de las siguientes veinticuatro horas, la cual se efectuará con los miembros que asistan. (...)."

### <sup>35</sup> Artículo 318

En caso de que no se reúna la mayoría a que se refiere el artículo anterior, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los miembros del Consejo que asistan, entre los que deberán estar el Presidente y el Secretario.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

98. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 316 de la ley electoral local, cuya constitucionalidad se cuestiona, los Consejos Municipales se instalarán a más tardar el día treinta de noviembre del año anterior de la elección ordinaria correspondiente y durante el proceso electoral sesionarán por lo menos una vez al mes de manera ordinaria y cuantas veces sea necesario de manera extraordinaria. **Los Consejos Municipales tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el voto del presidente.**
99. Como puede observarse de todo lo anterior, por regla general, el Consejo Municipal toma decisiones por mayoría de votos, lo que garantiza que el acuerdo o determinación emitida por el órgano colegiado refleje un consenso o, al menos, la conformidad sumada de quienes lo integran con derecho a voto.
100. Ahora, ante la eventual falta de alguno de los consejeros con derecho a voto, el Consejo Municipal puede válidamente sesionar si se encuentran presentes la mayoría de sus consejeros (tres); lo que también es acorde a las bases constitucionales que rigen a los órganos públicos locales electorales, en la medida en que garantiza el continuo funcionamiento de uno de los órganos del Instituto Electoral Local, cuando se reúne la mayoría de los integrantes con derecho a voto.
101. En caso de que ello no ocurra, esto es, que no se reúna la mayoría de los integrantes del Consejo Municipal, se citará de nueva cuenta para celebrar una sesión dentro de las siguientes veinticuatro horas, la que podrá efectuarse con los miembros que asistan. En este supuesto, conforme al sistema de toma de decisiones previsto en ley, es posible que los acuerdos o determinaciones se adopten por mayoría de los presentes y en caso de empate se establece el voto de calidad de quien ostente la presidencia.
102. Aunque el número de integrantes votantes de los Consejos Municipales corresponde a un número impar (cinco), lo que en principio hace legalmente posible adoptar decisiones por unanimidad o mayoría de votos, el órgano legislador local previó una solución para el contingente escenario de empate, que puede presentarse, entre otras posibilidades, con motivo de la ausencia de alguno de los consejeros.
103. En este supuesto, estableció que el presidente ejercerá voto de calidad, esto es, que cuando en relación con un acuerdo o determinación exista el mismo número de votos en sentidos no coincidentes por parte de los consejeros, será el consejero que preside el que determine la voluntad del órgano electoral.
104. Este Alto Tribunal ha tenido oportunidad de pronunciarse en relación con el voto de calidad del presidente de un órgano local electoral, considerando que se trataba de una facultad que se otorga en los órganos colegiados al presidente o quien lo supla, para que lo ejerza cuando en la resolución de alguna cuestión que necesite ser sometida a votación exista un empate que haga imposible resolver el asunto o conflicto objeto de discusión<sup>36</sup>.
105. Ello atendiendo a la naturaleza de los órganos colegiados, los cuales, generalmente, se integran por números impares y las decisiones que en ellos se toman se hacen, por regla general, por mayoría de sus miembros, de ahí que en el supuesto de que no se lograra una mayoría y surgiera un empate al momento de la votación, se otorga la facultad del referido voto de calidad al presidente o quien lo supla, quien deberá ejercer el voto de calidad para que se puedan resolver los asuntos objeto de discusión y controversia, ya que, de lo contrario, se dejarían sin resolver asuntos en los que hubiera empate.
106. Al respecto, esta Suprema Corte ha concluido que la figura del voto de calidad constituye un mecanismo razonable, idóneo y necesario, pues permite hacer viable la toma de decisiones en el órgano colegiado, sin detrimento de los principios rectores de la materia electoral, máxime si se toma en cuenta lo perentorio de los

<sup>36</sup> Acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, resuelta por el Pleno el 28 de mayo de 2009, por unanimidad de 11 votos, de respecto a reconocer la validez el artículo 103, fracción VII, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, que establece que, en caso de empate, el Consejero Presidente o quien legalmente deba suplirlo, tendrá voto de calidad.

### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

plazos y términos con que se cuenta para hacer efectivo el principio de definitividad de las diferentes etapas del proceso electoral<sup>37</sup>.

107. Hemos sostenido que el voto de calidad constituye una atribución especial y extraordinaria que dota de un poder particular a un determinado integrante de un cuerpo colegiado respecto de sus pares, dado que en el supuesto de que se presente una decisión dividida, el voto del funcionario así investido se considera como especial y preponderante, de modo que decide la regla que debe prevalecer. Así, es una atribución congruente con la dinámica de decisión de los órganos electorales, en virtud de que reconoce una potestad de actuar definida porque solo ese funcionario la posee; es extraordinaria porque solo se puede usar en el caso de empates, y dota de un poder especial debido a que el voto emitido cuenta de forma distinta al de los restantes.
108. En ese orden de ideas, este Tribunal Constitucional considera que la atribución prevista en el artículo 316 de la Ley Electoral del Estado de Campeche en favor de quienes ostenten las presidencias de los Consejos Municipales no confronta los principios rectores de materia electoral, sino que garantiza que la institución electoral estatal ejerza las funciones que le son propias sin depender de nadie más que de la voluntad de los integrantes con derecho a voto y, con ello, que no se paralicen la toma de decisiones del órgano de dirección superior, ni el ejercicio de las atribuciones que le han sido encomendadas.
109. Esta Suprema Corte advierte que lo cuestionado por el instituto político actor, no son las reglas generales para el funcionamiento y la decisión del órgano superior de dirección, sino soluciones que el órgano legislador estatal reguló a efecto de superar las vicisitudes inherentes a una integración colegiada.
110. Esto es así ya que el voto de calidad es de carácter excepcional, pues la regla general es que la autoridad electoral adopte sus decisiones por mayoría y, en ese sentido, que, en la inmensa generalidad de casos, su voluntad refleje el consenso o la conformidad sumada de las personas que lo integran con derecho a voto; sin embargo, en la regulación de un órgano colegiado, no pueden dejarse de prever mecanismos para desempatar las voluntades y generar la toma de decisiones, porque, de no hacerlo, su facultad de resolución se vería eventualmente comprometida.
111. Por otro lado, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de normas emitidas por los Congresos de los Estados que establecen la posibilidad de que los Consejos Generales puedan llevar a cabo sus sesiones con cuatro de sus siete integrantes, en un primer momento, y si tal *quorum* no se encuentra satisfecho, de manera excepcional, con los consejeros que asistan en un segundo momento. Dichas razones son aplicables a los Consejos Municipales, en tanto que son órganos colegiados que tienen la potestad para tomar decisiones en el marco de las facultades del Instituto electoral local.
112. Las razones que subyacen para que consideremos válidas dichas reglas son, en primer lugar, la amplia libertad configuradora que sobre tal aspecto tienen las entidades federativas y, en segundo, porque dicha forma de tomar decisiones resulta excepcional y responde a la necesidad de continuación en el proceso electoral, es decir, su finalidad es considerada legítima y razonable en atención a los plazos y actuaciones perentorias que acontecen en un proceso electoral<sup>38</sup>.
113. Por tanto, debe calificarse de infundado el motivo de disenso del accionante, en virtud de que el legislador estatal de Campeche, en ejercicio de su libertad configuradora, válidamente estableció como sistema de toma

<sup>37</sup> Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta por el Pleno el 7 de septiembre de 2020, por unanimidad de 11 votos, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), González Alcántara Carranca, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la validez de los artículos 147, párrafo cuarto, y 155, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas que establecen que los Consejos Distritales y Municipales tomarán sus resoluciones por mayoría de votos, y en caso de empate, será de calidad el de la Presidenta o Presidente.

<sup>38</sup> Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta por el Pleno el 7 de septiembre de 2020, por unanimidad de 11 votos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

de decisiones del Consejo Municipal un *quorum* de asistencia en el que una mayoría simple, puede tomar acuerdos o determinaciones.

114. A juicio de esta Suprema Corte, la anterior posibilidad no es contraria al deber del órgano legislador estatal de garantizar que la autoridad administrativa (incluyendo a todos los órganos que la conforman, como son los Consejos Municipales) goce de una autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, pues favorece la toma de decisiones ante la eventual ausencia de algún consejero y da certeza sobre la actuación ininterrumpida de la autoridad sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.
115. El *quorum* de asistencia es una manera de sesionar legalmente empleada por los legisladores, a fin de lograr que un órgano colegiado pueda deliberar y adoptar una determinación de manera válida; particularmente, en aquellos supuestos en que la emisión de un acuerdo o resolución no puede ser postergada, o bien, se trata de evitar que la ausencia, voluntaria o no, de sus integrantes impida su funcionamiento.
116. Dicho *quorum* no es ajeno en nuestro sistema normativo, de hecho, es evidente que el sistema de toma de decisiones que el órgano legislador local previó para los Consejos Municipales del organismo público local electoral guarda gran similitud con el regulado por el Congreso de la Unión para el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>39</sup>.
117. Así, en ejercicio de su libertad configuradora, el legislador local previó válidamente la posibilidad de que, en caso de que no se reúna la mayoría de integrantes de los Consejos Municipales, se citará de nueva cuenta a sesión para celebrarse dentro de las siguientes veinticuatro horas, la cual se efectuará con los miembros que asistan.
118. Debe considerarse que la emisión de acuerdos o determinaciones en los términos apuntados es de carácter excepcional, dado que la regla general es que sean adoptadas con la participación de la mayoría de los miembros de los referidos órganos municipales y de la mayoría de los integrantes que los conforman.
119. El diseño tildado de inconstitucional por el partido accionante obedece a un escenario que debe ser regulado con motivo de la naturaleza de un órgano colegiado que se encarga, en el ámbito de sus competencias, de vigilar y organizar los procesos electorales municipales, precisamente, a efecto de garantizar el funcionamiento y el dictado de las determinaciones, lo que brinda certeza y seguridad, ante la eventual, pero factible, ausencia de uno de sus consejeros.
120. De manera que, para esta Suprema Corte, es incorrecto lo sostenido por el accionante en el sentido de que la norma estatal permite que las resoluciones del órgano electoral sean emitidas sin *quorum* legal, cuando se efectúen en un segundo momento, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la sesión primigeniamente convocada.

<sup>39</sup> **Artículo 41 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

1. Para que el Consejo General pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Consejero Presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero que él mismo designe. En el supuesto de que el Consejero Presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión, el Consejo General designará a uno de los Consejeros Electorales presentes para que presida. (...)

**3. En caso de que no se reúna la mayoría a la que se refiere el párrafo 1 de este artículo, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros y representantes que asistan.**

4. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, salvo las que conforme a esta Ley requieran de una mayoría calificada. (...)."

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020**

121. Lo anterior es así, pues, se insiste, existen diversas formas de integrar un *quorum* legal y, en el caso, el poder legislativo de Campeche, en ejercicio de su libertad configuradora, optó por un *quorum* de asistencia, de modo que los Consejos Municipales podrán sesionar de manera excepcional con el número de integrantes que asistan y la votación válida para aprobar acuerdos o determinaciones será por una mayoría simple de los presentes.
122. Dichas normas no conculcan el objeto de la colegialidad del órgano electoral, pues no constituyen la forma ordinaria de funcionar, sino soluciones reguladas a efecto de que puedan desempeñar su función institucional ante la ausencia de alguno de sus integrantes.
123. Tampoco consideramos que el *quorum* antes referido pugne con alguno de los principios rectores en la materia electoral, en virtud de que se trata de un diseño que pretende evitar una situación conflictiva, como lo es la ausencia de un consejero; dota de facultades expresas a los órganos municipales, de modo que todos los participantes en el proceso conocen previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que la actuación de la autoridad electoral está sujeta; y brinda una situación institucional que permite a la autoridad electoral continuar emitiendo sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones externas.
124. Esto no implica que la legalidad de las decisiones resulte irrelevante ante la premura de emitir las, pues, ciertamente, la idea de un organismo colegiado es que se robustezca su legitimidad, de ahí que se exija cierto número en su integración, pero esto no puede llegar al punto de que las decisiones en todos los casos tengan que ser apoyadas por una cantidad cierta de integrantes, de lo contrario, la legislación general o la misma Constitución federal hubieran requerido *quorums* determinados de asistencia o reglas específicas de votación.
125. Se considera que, ante las particularidades que se pueden presentar en cada caso, debe existir cierto grado de flexibilidad para que las decisiones puedan adoptarse, sin con ello transgredir la composición colegiada del órgano.
126. Por todo lo anterior, este Pleno considera que debe reconocerse la **validez** del artículo 316 de la ley electoral local.

**X. TEMA 4. PROPAGANDA ELECTORAL**

127. En su cuarto concepto de invalidez, el partido político accionante señala que resulta inconstitucional el artículo 413 de la ley electoral local, puesto que omite sancionar la entrega de cualquier material "*que contenga propaganda política o electoral de partidos políticos, coaliciones, candidatos o candidatas*", en el que se oferten o entreguen beneficios en las condiciones que el propio artículo señala.
128. MORENA agrega que aun cuando los materiales que se entreguen en ocasión de una campaña electoral, o incluso en otras fases del proceso comicial, infrinjan la prohibición prevista en el mismo precepto, así como en el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 41, párrafo tercero y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal, y el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), 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.
129. Señala que son sustancialmente idénticos los textos de los artículos 413 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche y el 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y este último -en la sentencia de las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014-, fue declarado inválido en la porción normativa que dispone "*...que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos...*".
130. Agrega que el artículo 209, numeral quinto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales está inmerso en el Capítulo Segundo denominado "De la propaganda electoral", dentro del Título denominado

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

“De las Reglas Generales para los Procesos Electorales Federales y Locales”, es decir, que la regulación impugnada atañe a un tema de competencia federal, dado que, en el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), 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, que ordena al Congreso de la Unión establecer la ley que regule las instituciones y procedimientos electorales, incluyendo en ella, la regulación de la propaganda electoral.

- 131.** Por lo cual, aduce, debe estimarse que el Congreso del Estado de Campeche no tiene competencia formal para regular la propaganda electoral de los procesos locales, pues la atribución es del ámbito federal y, en consecuencia, procede a declarar la invalidez del citado artículo 413 de la ley electoral local.
- 132.** El artículo impugnado de la ley electoral local es el siguiente:

### Antes de la reforma impugnada

#### Artículo 413

Está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona la entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona, y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la Ley General de Instituciones y de esta Ley de Instituciones

### Decreto impugnado de 29 de mayo de 2020

#### Artículo 413

Está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, **candidatas**, sus equipos **de trabajo** o cualquier persona, entregar cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos **o candidatas**, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, servicio **o programa**, ya sea por sí o **por** interpósita persona, **lo que se considerará como presión al electorado** para obtener su voto. **Además**, dichas conductas serán sancionadas de conformidad con **la normatividad aplicable**.

- 133.** El artículo impugnado establece la prohibición a partidos políticos, candidatos, sus equipos de trabajo, o cualquier otra persona, de entregar materiales que contengan propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos que se traduzcan en la entrega de algún beneficio, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, servicio o programa que entrañe presión a los electores para obtener su voto. Se agrega que tales conductas serán sancionadas conforme la normativa aplicable.
- 134.** En contra de dicho contenido normativo, el partido accionante hace valer dos argumentos para cuestionar su constitucionalidad: la falta de competencia del congreso local para legislar en torno a la propaganda electoral y, por otro lado, su regulación deficiente.

### A. Parámetro de regularidad constitucional y precedentes

- 135.** Este Tribunal Pleno ha sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014<sup>40</sup>, así como 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y

<sup>40</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, resuelta por el Pleno el 29 de septiembre de 2014, por unanimidad de 10 votos.

### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

81/2016<sup>41</sup>, que en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, el Órgano Reformador de la Constitución ordenó al Congreso de la Unión los contenidos mínimos de las leyes generales y estableció en algunos casos la obligación de uniformar el sistema a nivel nacional, como en el tema de coaliciones, mientras que en otros sólo precisó la obligación de desarrollar las reglas aplicables, como en materia de financiación.

- 136.** En materia de propaganda electoral en dicho precepto se estableció lo 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:
- (...)
- II. La ley general que regule los procedimientos electorales:
- (...)
- g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil; (...).”
- 137.** En cuanto a la regulación de la propaganda, el artículo transitorio dio libertad al Congreso de la Unión para regular la materia sin una instrucción de generar un sistema nacional uniforme, constriéndolo únicamente a emitir la regulación respectiva en la que se prevea qué material deberá ser usado para los artículos promocionales utilitarios.
- 138.** Es así, dado que la materia electoral es concurrente, que para identificar la existencia de una competencia local en materia de propaganda electoral debe acudir, en primer lugar, a las bases establecidas en la Constitución y en segundo lugar a las leyes generales, en este caso concreto, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de determinar el ámbito competencial de cada uno de los niveles de gobierno.
- 139.** En el artículo 41 constitucional, fracción III, se regularon con detalle las prerrogativas de acceso a radio y televisión tanto para los partidos políticos nacionales como los de registro local; se estableció la prohibición absoluta de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos; se previó que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberá abstenerse de expresiones que calumnien a las personas; y, se establecieron límites a la difusión de propaganda gubernamental en consonancia con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución federal.
- 140.** Por su parte, en el artículo 116 constitucional —el cual establece de manera directa las obligaciones de las entidades federativas al regular sobre la materia electoral— no contiene disposición alguna referida a la propaganda electoral que condicione previamente el contenido de la ley general.
- 141.** Con base en lo anterior, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispusieron, por una parte, reglas de aplicación general tanto para la Federación, como para las entidades federativas y, por otra, reglas aplicables sólo a la Federación.
- 142.** En el Libro Quinto, Título Primero, se establecieron las reglas generales para los Procesos Electorales Federales y Locales, las cuales desarrollan los contenidos que aplicarán de manera uniforme para ambos tipos de elecciones. En particular, en el Capítulo II, que comprende los artículos 209 a 212, se regula la propaganda electoral.
- 143.** Entre otras cuestiones, en el artículo 209, numeral 2, de la Ley General se establece que toda la propaganda electoral impresa deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias

<sup>41</sup> Acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016, resuelta por el Pleno el 27 de octubre de 2016, por unanimidad de 10 votos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente y, además, que los partidos políticos y candidatos independientes deberán presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña.

144. Asimismo, en el artículo 210 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispone que la distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, en el entendido de que deberá ser retirada o detenida su distribución tres días antes de la jornada electoral. Y en el caso de la propaganda colocada en la vía pública, deberá retirarse durante los siete días posteriores a la conclusión de la jornada electoral.
145. Por su parte, en el artículo 211 se define el término “*propaganda de precampaña*” como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el período de precampaña difundan los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular. La propaganda de precampaña deberá señalar, expresamente, la calidad de precandidato de quien es promovido.
146. Finalmente, en el artículo 212 de la referida Ley General se prevé que “[l]os partidos políticos, precandidatos y simpatizantes están obligados a retirar su propaganda electoral de precampaña para su reciclaje, por lo menos tres días antes al inicio del plazo para el registro de candidatos de la elección de que se trate. De no retirarse, el Instituto o los Organismos Públicos Locales tomarán las medidas necesarias para su retiro con cargo a la ministración del financiamiento público que corresponda al partido, además de la imposición de la sanción que al respecto establezca esta Ley”.
147. De este modo, al tenor de lo antes expuesto, en los precedentes citados este Alto Tribunal ha sostenido que no existe un mandato de uniformidad en las disposiciones referidas, por lo que aún no se ha agotado la regulación en materia de propaganda electoral, **sino que constituye una regulación mínima a partir de la cual las entidades federativas pueden desarrollar su propia normativa.**

### B. Análisis de la norma impugnada

148. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno estima que no le asiste la razón al partido accionante cuando afirma que el Congreso del estado de Campeche no puede legislar en materia de propaganda electoral, pues como se señaló, el mandato constitucional al Congreso de la Unión fue que este debía expedir un marco que regulara la utilización de propaganda electoral, sin que exista un mandato de uniformidad en las disposiciones que debía expedir el órgano legislador federal.
149. De ese modo, como se adelantó, aún no se ha agotado la regulación en materia de propaganda electoral, sino que constituye una regulación mínima a partir de la cual las entidades federativas pueden desarrollar su propia normativa en uso de la libertad configuradora que tienen para regular en torno a la propaganda electoral.
150. De ahí que el órgano legislador del estado de Campeche sí cuenta con competencia para legislar respecto de la propaganda electoral, siempre y cuando no contravenga los lineamientos establecidos en las normas generales expedidas por el Congreso de la Unión y que tengan aplicación en las elecciones locales y que están contenidas en los artículos 209 a 212 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.
151. No obstante lo anterior, el segundo de los argumentos hechos valer en el concepto de invalidez que se analiza resulta **fundado** y, por ende, debe declararse la invalidez de la porción normativa impugnada del artículo 413 de la ley electoral local, que dispone que está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, sus equipos de trabajo, o cualquier persona, entregar cualquier tipo de material que *contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas*, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, servicio o programa, ya sea por sí o por interpósita persona, lo que se considerará como presión al electorado para obtener su voto.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

- 152.** Ello es así, puesto que, tal como afirma el partido accionante, su contenido es prácticamente idéntico al artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se advierte a continuación:

**Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo 209**

(...)

La entrega de cualquier tipo de material **[que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos]**, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

(...)

**Ley electoral del estado de Campeche**

**Artículo 413**

Está estrictamente prohibido a los partidos, candidatos, candidatas, sus equipos de trabajo o cualquier persona, entregar cualquier tipo de material **que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas**, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, servicio o programa, ya sea por sí o por interpósita persona, lo que se considerará como presión al electorado para obtener su voto. Además, dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la normatividad aplicable.

- 153.** De lo inserto se puede advertir con claridad que tanto el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como el impugnado artículo 413 de la ley electoral del estado de Campeche, establecen la prohibición de entregar material que contenga propaganda política electoral de partidos políticos, coaliciones o de candidatos mediante los cuales se ofrezca algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien, programa o servicio, ya que se considerará como presión a los electores para obtener el voto.
- 154.** Ahora bien, este Tribunal Pleno analizó el contenido del referido artículo 209, párrafo 5 de la ley general, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, 26/2014, 28/2014 y 30/2014<sup>42</sup>. En dicho asunto se sostuvo que el mencionado numeral hace nugatoria la prohibición de coaccionar o inducir el voto a cambio de dádivas, ya que el ofrecimiento y entrega material de los bienes queda sujeto a que ostenten, contengan o lleven adherida propaganda alusiva al partido o candidato que con ellas se pretenda promocionar.
- 155.** Lo anterior, pues en la redacción de la disposición se introdujo la frase condicionante que dice: “...*que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos*...”; enunciado que al utilizar el verbo “contener”, conlleva a suponer que si los bienes cambiados por votos no exteriorizan en forma concreta la imagen, siglas o datos que evoquen la propaganda electoral que se quiera difundir, entonces no habría forma de sancionar esta modalidad de coaccionar a la ciudadanía para que voten en favor de quien les quiere intercambiar el sufragio por bienes o servicios.
- 156.** De modo tal que se advirtió en aquel asunto que la razón de la norma se encuentra en el propósito de evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido o candidato, sino por las dádivas que influyen de manera decisiva en la emisión del sufragio.

---

<sup>42</sup> La referida acción de inconstitucionalidad fue presentada al Tribunal Pleno el nueve de septiembre de dos mil catorce por la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En el tópico que nos ocupa, el asunto fue votado por unanimidad de diez votos.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

- 157.** En consecuencia, se dijo que esa coacción del voto es evidente que en cualquier caso se produce aunque los bienes distribuidos no ostenten materialmente propaganda electoral, por lo que la redacción de la norma innecesariamente plasmó en su texto una condición que hace prácticamente nugatoria la intención del precepto, porque bastará con que los bienes y productos entregados al electorado no contengan alusiones al partido o candidato respectivo, para que, sabiendo quién fue la persona que la distribuyó, se produzca el daño que el legislador quiso evitar, pero que no lo hizo en forma eficaz en perjuicio del principio de imparcialidad. En esa línea conductual, este Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la norma.
- 158.** Ahora bien, como ya se precisó, el artículo de la legislación local que ahora se impugna, reproduce el contenido declarado inconstitucional por esta Suprema Corte y que como consecuencia fue expulsado del conjunto de reglas generales para los Procesos Electorales Federales y Locales, contenidas en el Libro Quinto, Título Primero, Capítulo II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que comprende los artículos 209 a 212, en los cuales se regula la propaganda electoral.
- 159.** De modo tal que el pronunciamiento de esta Suprema Corte al declarar inconstitucional el contenido el artículo 209, párrafo 5, de la ley general, forma parte del parámetro al cual deben adecuarse las normas locales en torno a la propaganda electoral, es decir, que cuando se establezca la prohibición de entregar dádivas a los electores a cambio de sus votos, no pueden entenderse excluidos del tipo administrativo sancionador que los materiales que se otorguen a cambio de los votos siempre que no contengan propaganda electoral.
- 160.** Condición que claramente no colma el impugnado artículo 413 de la ley electoral local, cuando establece que la prohibición de entregar materiales a cambio de los votos será siempre que dichos materiales contengan propaganda de los candidatos, coaliciones o partidos políticos, excluyendo indebidamente de sancionar la coacción del voto mediante la entrega de dádivas o mediante bienes que no contengan la referida propaganda, lo cual tomaría accesible la posibilidad de cambiar bienes o servicios por el voto de la ciudadanía, siempre y cuando no contengan propaganda.
- 161.** Este Tribunal Pleno considera que el artículo impugnado contraviene el principio constitucional de voto libre, puesto que permite la coacción del sufragio al no prohibir todos los tipos de intercambio de bienes por votos a favor de algún partido, coalición o candidatura en concreto, con lo cual es factible que la contienda electoral se torne inequitativa, debido a que quienes distribuyan materiales, bienes o servicios que no contengan propaganda política, a cambio de votos, pueden obtener una ventaja indebida en la jornada electoral.
- 162.** Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera que debe declararse inválida la porción normativa que refiere *"que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas"* contenida en el artículo 413 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### XI. DECISIÓN Y EFECTOS DE LA SENTENCIA

- 163.** El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>43</sup>, señala que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los

---

<sup>43</sup> **Artículo 41**

Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la

### ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

- 164.** Para una mayor claridad, se sintetizan a continuación el reconocimiento de validez y las declaratorias de invalidez tomadas en la presente ejecutoria de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.
- En atención a lo expuesto en el apartado VIII (tema 2), se declara la **invalidez** del artículo 583, fracción V, en su porción "*que denigren a las instituciones y a los propios partidos*" y 612, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.
  - En atención a lo expuesto en el apartado IX (tema 3), se reconoce la **validez** del artículo 316 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.
  - En atención a lo expuesto en el apartado X (tema 4), se declara la **invalidez** de la porción normativa que dispone "*que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas*" contenida en el artículo 413 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

#### Efectos generales y surtimiento de efectos

- 165.** Finalmente, se ordena que las declaratorias de inconstitucionalidad a las que se ha llegado en la presente ejecutoria surtan sus efectos generales a partir de que se notifiquen los resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Campeche.
- 166.** Sin más aspectos que tratar, por lo expuesto y fundado,

---

invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

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

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

#### **Artículo 43**

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

#### **Artículo 44**

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

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

#### **Artículo 45**

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

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

#### **Artículo 73**

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

### SE RESUELVE:

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

**SEGUNDO.** Se sobresee respecto del artículo 63, fracción XVIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, como se precisa en el apartado V de esta decisión.

**TERCERO.** Se desestima respecto del artículo 150, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

**CUARTO.** Se reconoce la validez del artículo 316 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, de conformidad con el apartado IX de esta determinación.

**QUINTO.** Se declara la invalidez de los artículos 413, en su porción normativa 'que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas', 583, fracción V, en su porción normativa 'que denigren a las instituciones y a los propios partidos', y 612, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformados mediante el Decreto Número 135, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Campeche, por las razones expuestas en los apartados VIII, X y XI de esta ejecutoria.

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

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

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

#### En relación con el punto resolutivo primero:

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con excepción del artículo 316, Esquivel Mossa, Franco González Salas con excepción del artículo 316, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado atinente a que debe sobreseerse respecto de los artículos 150, párrafo primero, 316, 413, 583, fracción V, y 612 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente.

#### En relación con el punto resolutivo segundo:

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 63, fracción XVIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. Las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente.

### En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández únicamente por el argumento competencial, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al tema 1, denominado "Regulación sobre registro de coaliciones", consistente en reconocer la validez del artículo 150, párrafo primero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos setenta y setenta y uno, Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos Farjat votaron a favor. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo al tema 3, denominado "Votaciones en los Consejos Municipales", consistente en reconocer la validez del artículo 316 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

### En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado X, relativo al tema 4, denominado "Propaganda electoral", consistente en declarar la invalidez del artículo 413, en su porción normativa "que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones, candidatos o candidatas", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena; Ríos Farjat por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena; Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020

género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena, respecto del apartado VIII, relativo al tema 2, denominado "Definición y alcances de calumnia", consistente en declarar la invalidez del artículo 583, fracción V, en su porción normativa "que denigren a las instituciones y a los propios partidos", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena, Ríos Farjat por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de las porciones normativas que aluden a las razones de género, discapacidad o por ser parte de una comunidad o pueblo indígena, respecto del apartado VIII, relativo al tema 2, denominado "Definición y alcances de calumnia", consistente en declarar la invalidez del artículo 612, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, reformado mediante el Decreto Número 135, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de mayo de dos mil veinte. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XI, relativo a la decisión y efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Campeche.

### En relación con el punto resolutivo sexto:

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

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

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**MINISTRA PONENTE**

**ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RAFAEL COELLO CETINA**

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL SIETE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE**

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, en la parte que interesa a este voto, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos para declarar la invalidez de la norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último de la Constitución General y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento que hizo el Ministro Ponente en su proyecto, consistente en declarar la validez del artículo 150, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, cuyo texto reformado modificó el plazo para la presentación de solicitudes de registro de coaliciones, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el veintinueve de mayo de dos mil veinte.

Al respecto, los Ministros Piña Hernández, Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se pronunciaron en contra de la propuesta, al sostener el criterio de que las entidades federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución, ni por la Ley General, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico-electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos Políticos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Por su parte, los Ministros Laynez Potisek y Pardo Rebolledo emitieron su voto en contra de la propuesta de validez, al considerar que si bien la norma es similar al artículo 92, párrafo primero, de la Ley General de Partidos Políticos, lo cierto es que es contraria a la Constitución, porque el segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, señala que las coaliciones deberán registrarse hasta antes del inicio de las precampañas; no obstante, la ley impugnada prevé que debe ser treinta días antes del inicio de las precampañas, por lo que, ante esa diferencia sustancial, consideraron que debía invalidarse.

Además, el Ministro Laynez Potisek sostuvo que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación inaplicó el artículo 92, párrafo primero, de la Ley General de Partidos Políticos por ser contrario al diverso segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce.<sup>1</sup>

Por nuestra parte, el suscrito y la Ministra Ríos Farjat, así como los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales, nos decantamos a favor de la validez propuesta, al considerar que el legislador local no invadió la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, pues en el artículo 150, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, el legislador únicamente reiteró el contenido del diverso 92, primer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos.

Finalmente, la Ministra Esquivel Mossa se pronunció en contra de la validez de la norma impugnada, con base en ambos pronunciamientos, esto es, por incompetencia del legislador local para legislar en materia de coaliciones; así como por considerar que el precepto impugnado es contrario al diverso segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce.

---

<sup>1</sup> Con todo respeto, no comparto el criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues considero que el artículo 92, párrafo primero, de la Ley General de Partidos Políticos, es inconstitucional, por lo que lo inaplicó. En el texto de este voto se explican brevemente las razones de mi posición en relación a este tema.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN  
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020**

Establecido lo anterior, a través de este voto formulo las razones por las que compartí la validez propuesta respecto del artículo 150, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Por una parte, en relación con lo sostenido por la mayoría de los Ministros integrantes del Pleno, en cuanto a que las entidades federativas no cuentan con competencia para legislar en materia de coaliciones, considero importante destacar que el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, señala que será la legislación general a cargo del Congreso de la Unión la que regule a los partidos políticos nacionales y locales, en donde se preverá un sistema *uniforme* de coaliciones para los procesos federales y locales; sin embargo considero que una legislación *uniforme* no es sinónimo de *único*, atendiendo al sentido gramatical de ambos vocablos.

De esta manera, en primer lugar, debemos desentrañar el sentido que gramaticalmente se le otorga al término *uniforme*, para determinar cuál es su alcance en cuanto al sistema de coaliciones para los procesos federales y locales que utiliza la Constitución, y determinar con ello si el vocablo *uniforme* equivale como única posibilidad a *único*.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define, en la segunda de sus acepciones, el vocablo *uniforme*, como: "*Igual, conforme, semejante*". *Igual* en una las definiciones que le otorga ese Diccionario es lo que es "*Muy parecido o semejante*"; y ese mismo Diccionario señala que el vocablo *semejante* significa: "*Que semeja o se parece a alguien o algo*".

En función de lo anterior, en el contexto del artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional a que se ha hecho referencia, un sistema *uniforme* de coaliciones para los procesos federales y locales, puede válidamente entenderse como uno que permite, por una parte, que el Congreso de la Unión al expedir la Ley General pueda interpretar las bases constitucionales para darle operatividad y funcionalidad, de manera general, al sistema electoral en su conjunto; y, por otra, que las entidades federativas puedan regular los aspectos en que la Ley General es omisa o insuficiente.<sup>2</sup> Esto, siempre y cuando ello no resulte, en los dos ámbitos competenciales referidos, claramente contrario a la Constitución.

Lo anterior se confirma si se toma en cuenta que *único* se define por el mismo Diccionario como "*Solo y sin otro de su especie*", por lo que, como se ha acreditado con las diferentes acepciones reconocidas para el significado de *uniforme* por el Diccionario de la Lengua Española, a este último vocablo no puede atribírsele de manera absoluta la connotación gramatical de *único*.

Por tanto, bajo esta óptica, he sostenido, lo señalo con todo respeto a quienes han formado mayoría en sentido contrario, que las bases generales establecidas en las normas constitucionales pueden entenderse como un sistema que no necesariamente se debe considerar que el vocablo *uniforme* debe tener el alcance del vocablo *único*. Por lo contrario, las definiciones antes señaladas que explican lo que quiere decir *uniforme*, parecerían suficientes para considerar lo contrario.

Atendiendo a ello, se puede considerar que el uso de la palabra "*uniforme*", permite considerar que para el orden local, precisamente al establecer la Constitución que la regulación de las coaliciones sea *uniforme*, las legislaturas locales están en aptitud de establecer sistemas con modalidades razonables para que su orden jurídico electoral sea coherente y funcional, aunque presente diferencias, siempre que sean semejantes a lo prescrito en la Ley General de Partidos Políticos, y ésta y aquéllas se puedan considerar, con estos márgenes de interpretación, conformes con la Constitución Federal.

De esta manera, el sistema podrá considerarse *uniforme*, en tanto la Ley General o las normas de las entidades federativas no sean evidentemente inconstitucionales, o en el caso de las segundas, reglamenten a

---

<sup>2</sup> La Ley General de Partidos Políticos, en mi opinión, contiene diversas omisiones, lagunas e insuficiencias de regulación en materia de coaliciones, en lo particular, en su reglamentación respecto de coaliciones locales, que pueden ser subsanadas en las legislaciones locales, cuando exista una causa razonable para ello.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN  
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020**

las coaliciones de manera claramente diferenciada de como lo hace la legislación general sin que exista una razón suficiente para ello, en especial, si generan normas que contradigan las reglas previstas en los artículos 87 a 92 de la Ley General de Partidos Políticos.

Existe una omisión cuando el legislador deja de legislar frente a un mandato constitucional o de ley general; y se presenta una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en esa hipótesis no puede ser resuelto con base en una norma preexistente del sistema jurídico. En este caso, considero que ante esa falta de regulación, las legislaturas locales se encuentran en aptitud de cubrir ese vacío normativo, a través de la regulación en su normatividad local con objeto de hacer coherente o funcional su sistema jurídico.

En el caso, la Ley General de Partidos Políticos establece la posibilidad de que el legislador federal, en la propia ley, delegue a las entidades federativas ciertos aspectos para hacer eficaz el sistema; en este caso concreto, el sistema normativo que rige a las coaliciones.

Por lo anterior sostengo que en este contexto los Estados y la Ciudad de México no son absolutamente incompetentes para legislar en esa materia.

Aunado a lo anterior, en relación con las leyes generales, he considerado que existen supuestos en los que también es válido que las leyes locales reproduzcan los contenidos de las leyes generales, especialmente en el ámbito de coordinación y concreción de la regulación de que se trate.

Tal reiteración o repetición, por sí misma, no adolece de vicio constitucional alguno. Esas disposiciones simplemente reflejan o son una mera transcripción de la norma de la ley general, lo cual no se traduce en una invasión de la competencia del legislador federal; más bien, considero que se trata de un parafraseo que puede ser útil para que en la ley local se entienda todo el sistema o, incluso, el propio contenido de la ley en su integridad.

También considero que puede resultar conveniente para los operadores jurídicos de la entidad federativa que, de primera mano, consulten y apliquen la ley local, para evitar que de manera constante consulten o cotejen la ley general respecto a contenidos normativos o definiciones que son necesarios para resolver los problemas prácticos que se les presentan a nivel local.

Contrario a lo sostenido por los Ministros Laynez Potisek y Esquivel Mossa, en mi opinión, el artículo 92, primer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, no es contrario al diverso Segundo Transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce.

Ese precepto establece que la solicitud de registro del convenio de coalición, según corresponda, deberá presentarse al Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate.

Por su parte, el artículo Segundo Transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se señala que será en la legislación general a cargo del Congreso de la Unión la que regule a los partidos políticos nacionales y locales, en donde se preverá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales, específicamente en el inciso f), numeral 2, establece que el registro de coaliciones para los procesos electorales y locales, se podrá solicitar hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas.

El legislador federal, por disposición expresa de la Constitución expidió el ordenamiento general que regula todo lo relativo a los Partidos Políticos, incluyendo el sistema de coaliciones. En el caso concreto, reguló la disposición general del artículo Segundo Transitorio antes citada, interpretando la norma constitucional de manera razonable para darle funcionalidad al sistema electoral en su conjunto, puesto que de no hacerlo así, los partidos políticos podrían presentar sus convenios de coalición el último día previo al inicio de las campañas generando un problema, según el caso, para el Consejo General del INE o para el Organismo

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN  
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 134/2020**

Público Local Electoral, pues no podrían resolver sobre la pertinencia jurídica del registro de la coalición antes de que iniciaran las precampañas electorales, puesto que la Constitución no estableció reglas generales para el registro de coaliciones.<sup>3</sup>

Por lo anterior considero que el precepto referido no resulta contrario a la Constitución. Para determinar lo anterior, debía realizarse una interpretación conforme del artículo 92, primer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, y por ende, el artículo 150, primer párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales local, a efecto de determinar que ambos preceptos establecen que la solicitud de registro de coaliciones debe realizarse antes del inicio de la etapa de precampañas, pues aun cuando el referido artículo 92 establezca el plazo específico de treinta días antes de que inicien las precampañas, el legislador federal no contraviene la disposición contenida en la disposición transitoria, puesto que, finalmente, en ambos se determina que el registro deberá realizarse antes del inicio de la etapa de precampaña de la elección que corresponda y al señalar que ello debe hacerse treinta días antes de que ello ocurra, lo que hace es salvaguardar el orden y racionalidad de la secuencia que tienen los actos dentro del proceso electoral.

Así lo considero, porque acorde con el principio de interpretación de la ley conforme con la Constitución, el juez constitucional debe elegir la que preserve la constitucionalidad de la norma impugnada, lo cual garantiza la supremacía constitucional y, de forma simultánea, se permite una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, a la par que se respeta la validez de la norma.<sup>4</sup>

Consecuentemente, contrario a lo que refirieron quienes formaron la mayoría en el presente caso, considero que el artículo 92, primer párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos no contraviene a la Constitución General en su artículo segundo transitorio de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y, por ende tampoco resulta contrario a Constitución el artículo 150, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

**ATENTAMENTE**

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

ACC

---

<sup>3</sup> No debe perderse de vista que existe, además de la sanción que los órganos electorales deben dar a la coalición después de recibir la solicitud de registro que requiere de tiempo. La propia Ley General en el artículo 92. 2, establece que el Consejo General del INE y los OPLES, respectivamente, cuentan con diez días para resolver sobre el registro de las coaliciones que se les presenten; existiendo, en al menos dos casos, la posibilidad jurídica de que se presenten impugnaciones en contra de la formación de una coalición previo a su solicitud de registro o por que se considere indebido el mismo por carecer de los requisitos que se requieren para ello (art. 91 de la Ley General de Partidos políticos).

<sup>4</sup> Jurisprudencia de la Segunda Sala 2ª./J. 176/2010, cuyo rubro y texto son los siguientes: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico".

No debe perderse de vista que este criterio hoy en día debe matizarse cuando se encuentran en juego derechos humanos, pues en este caso debe aplicarse, para la interpretación de las normas, lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

