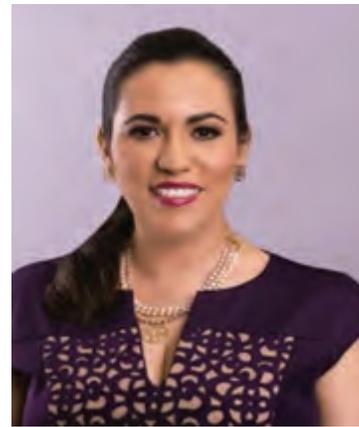


# ANÁLISIS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2014 Y SUS ACUMULADAS 77/2014 Y 79/2014. CASO CAMPECHE

Analysis of the unconstitutional action 51/2014  
and accumulated 77/2014 and 79/2014.  
Campeche's case

Mayra Fabiola Bojórquez González<sup>1</sup>

Recepción: 15 de noviembre de 2019  
Aceptación: 28 de noviembre de 2019  
Pp: 67-94



**Sumario:** I. Introducción; II. Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y acumuladas; III. Sentido de la resolución; IV. Conclusiones; V. Referencias.

## Resumen

El 24 de junio de 2014, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el Decreto 139, por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado, y posteriormente el 30 de junio del mismo año, se publicó el Decreto 154, por el que se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche (LIPEEC).

1 Doctoranda en Derecho Electoral, en el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco y Maestra en Derecho Electoral en el mismo. Maestra en Administración de Instituciones Educativas, por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Licenciada en Derecho, de la Universidad Autónoma de Campeche. Actualmente es Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Campeche. Presidenta del Observatorio de Participación. Vicepresidenta de la Asociación de Instituciones y Procedimientos Electorales (AIEEF). Miembro de la Conferencia Americana de Organismo Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral. Correo electrónico: mbojorquez@ieec.org.mx.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

Al publicarse la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, así como la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional presentaron sendas acciones de inconstitucionalidad para controvertir diversas porciones normativas de dichos ordenamientos.

### Palabras claves

Acción de Inconstitucionalidad. Invasión de competencias. Propaganda gubernamental. Fiscalización. Horario oficial. Voto nulo.

### Abstract

*On June 24, th 2014, the Decree 139 was published in the Official Newspaper of the State of Campeche, by which various articles of the Political Constitution of the State are amended, added and repealed, and later on June 30, th of the same year the Decree 154 was published, which issued the Law on Institutions and Electoral Procedures of the State of Campeche (LIPEEC).*

*When the Law of Electoral Institutions and Procedures of the State of Campeche was published, as well as the reform to various provisions of the Political Constitution of the State, the parties of the Democratic Revolution and National Action filed actions of unconstitutionality to dispute various normative portions of said ordinances.*

### Keywords

*Unconstitutionality Action. Invasion of powers. Government propaganda. Inspection. Official schedule. Void vote.*

## I. INTRODUCCIÓN

**D**espués de las elecciones en el año 2012 para la renovación de la Presidencia de la República, así como para las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de Unión, se presentaron distintas iniciativas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para generar contrapesos institucionales adecuados, así como para modernizar el sistema electoral.

Como resultado de los debates y discusiones entre las distintas fuerzas políticas se firma un acuerdo político en septiembre de 2012, y después de los debates legislativos, finalmente se llega a un acuerdo y el 13 de diciembre se aprueba la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos en materia Político Electoral, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Posteriormente, el 23 de mayo del mismo año, se publicaron también en el Diario Oficial los decretos por los cuales se expidieron las leyes generales

de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como las reformas a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral. (Gobierno de la República, 2014, pp. 2 y 3).

Las reformas constitucionales que versaron sobre el régimen político se refirieron a la inclusión de figuras como el Gobierno de Coalición, la ratificación por el Senado de la República del Secretario de Relaciones Exteriores y la Cámara de Diputados del Secretario de Hacienda y Crédito Público, la reelección consecutiva (Misma que en la Constitución promulgada en 1917 ya se había previsto, pero que fue reformada para eliminarla), la transformación de la Procuraduría General en Fiscalía General, la cual deberá contar con una Fiscalía Especializada en Delitos Electorales y otra en Combate a la Corrupción; la autonomía del Consejo Nacional de evaluación de la Política de Desarrollo Social; la ratificación del Plan Nacional de Desarrollo y de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública así como la fecha de la toma de protesta de quien ostente la Presidencia de la República, a efecto de que esté en condiciones de formular su propuesta de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación (Ibídem, pp. 7 y 8).

En materia electoral, fue una reforma de gran calado, ya que transformó sustancialmente la organización de las instituciones electorales, y realizó una nueva distribución de competencias entre los ámbitos estatal y federal; y este es precisamente uno de los puntos esenciales, transitar de un modelo federal a un modelo nacional de las elecciones.

El Instituto Federal Electoral se transformó en Instituto Nacional Electoral, y además de la facultad para organizar las elecciones federales, se le dotó de facultades exclusivas en las elecciones locales, siendo éstas:

- La capacitación electoral, la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.
- La geografía electoral, el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales.
- El padrón y la lista de electores.
- La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

También se estableció como facultad exclusiva del INE el emitir las disposiciones correspondientes en cuestión de Programas de Resultados Preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos e impresión y producción de materiales electorales, las cuales serán de observancia obligatoria en los estados.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

A nivel local se acuñó una categoría para agrupar a las instituciones administrativas encargadas de la organización de las elecciones, las cuales a partir de ese momento fueron conocidas como Organismos Públicos Locales Electorales, por sus siglas OPLES, a los cuales les fueron asignadas las funciones relativas a:

- Derechos y acceso a las prerrogativas de candidaturas y partidos políticos.
- Educación cívica.
- Preparación de la Jornada Electoral.
- Impresión de documentos y producción de materiales electorales.
- Escrutinios y cómputos.
- Resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos.
- Cómputo de las elecciones de Gubernaturas.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
- Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana previstos en las leyes locales.

Una reforma impactante fue la modificación en el proceso de designación de los integrantes de las autoridades electorales tanto administrativas como jurisdiccionales, ya que en el caso de las administrativas, el nombramiento de los integrantes del Consejo General recae en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y en el artículo 116, fracción IV, inciso C, numeral 5 se señala que las autoridades electorales jurisdiccionales de los estados serán electas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

De igual resultaron trascendentales las reformas al modelo electoral consistentes en la posibilidad de declarar la nulidad de una elección por violaciones graves, dolosas y determinantes, establecida en el artículo 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación; el establecimiento de la paridad entre hombres y mujeres al momento de postular candidaturas, así como la posibilidad de que la ciudadanía puede ejercer su derecho de ser votado mediante su participación en el proceso electoral con una candidatura independiente, con derecho a recibir financiamiento público y tiempos para radio y televisión.

En resumen, la reforma política-electoral del 2014 le atribuyó 67 nuevas facultades al INE, y establecía una nueva distribución de competencias entre autoridad nacional y las locales, por lo que el paso natural y obligado a la entrada en vigor del decreto de fecha 10 de febrero de 2014, era la adecuación de los ordenamientos locales a efecto de integrar las nuevas disposiciones que atañen a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales en materia política-electoral.

En el Estado de Campeche se cumplió con esta obligación, al publicarse el 24 de junio de 2014 en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el Decreto 139 por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política del Estado, y posteriormente el 30 de junio del mismo año, se publicó el Decreto 154 por el que se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche (LIPEEC), determinándose en su artículo Segundo Transitorio la abrogación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (CODIPEC), emitido el 30 de septiembre de 2002.

La nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche (LIPEEC) de conformidad con su numeral segundo reglamenta las normas constitucionales relativas a:

- I. Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos campechanos;
- II. La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos, las agrupaciones políticas estatales y candidatos independientes;
- III. La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado;
- IV. La función estatal de organizar las elecciones de las autoridades municipales: Presidencias, Regidurías y Sindicaturas de Ayuntamientos y Juntas Municipales; y
- V. Las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales.

En la armonización de la Constitución Política del Estado de Campeche para dar cumplimiento al decreto de reforma político-electoral del 2014 y la emisión de la LIPEEC, se precisaron los mecanismos, procesos, derechos y obligaciones de los diversos actores y demás condiciones necesarias para la organización de las elecciones y en general, de la vida democrática del estado.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

### II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2014 Y ACUMULADAS

Los días 25 y 30 de julio de 2014 se presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las acciones de inconstitucionalidad, aduciendo entre ambos promoventes - los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional- que consideraban que con dicha ley se transgredían los artículos 1, 8, 14, 16, 17 segundo párrafo; 40; 41; 54; 73 fracción XXIX-U; 105 fracción II; 115, párrafo primero; 116, párrafo segundo y fracciones II y IV; 124 y 133 de la Constitución Federal, y los artículos 21, numeral 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Partido de la Revolución Democrática presentó dos demandas para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de la emisión de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche y la reforma en materia política electoral a la Constitución Política del mismo estado; en la primera de ellas expuso los motivos por los cuales considera que determinadas porciones normativas del decreto 139 por el cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política del Estado constituyen una transgresión al sistema normativo vigente.

Porción Normativa	Resumen del argumento
<b>PRIMERO.</b> El artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución de Campeche.	Delega indebidamente al organismo público electoral de esa entidad federativa las facultades de distritación, y establece requisitos y lineamientos para distritar, los cuales son facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral. Aunado a la invasión competencial, se señala que el artículo impugnado incluye un criterio geográfico, procedimientos y variables determinadas en un acuerdo del OPLE, lo que también invade las facultades de la autoridad nacional electoral.
<b>SEGUNDO.</b> El párrafo octavo de la fracción VII del artículo 24 de la Constitución Local.	Establece mayores requisitos y limitantes para los consejeros electorales estatales de los que prevé el artículo 116 de la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>TERCERO.</b> El artículo 24, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Local.	Regula la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de propaganda gubernamental pero es deficiente al omitir incluir en su ámbito de aplicación a las autoridades o entes públicos federales y del Distrito Federal, cuyos titulares generalmente son miembros destacados de los partidos políticos. Resulta inconstitucional la última porción normativa del párrafo objetado, porque se establece como excepción a esta prohibición de propaganda gubernamental la relacionada con "seguridad pública".

<p><b>CUARTO.</b> El artículo 102, en sus fracciones II, segundo párrafo, y IV, de la Constitución, así como el tercero transitorio de su decreto de reformas de diez de febrero de 2014.</p>	<p>Excluye a los candidatos independientes a participar del otorgamiento de cargos mediante el principio de representación proporcional en los ayuntamientos y las juntas municipales.</p> <p>Que la norma reclamada prevé que las juntas municipales estarán integradas por cinco integrantes elegidos por sistema mayoritario y sólo un regidor asignado por el sistema de representación proporcional, lo cual deja en evidente desigualdad a las minorías parlamentarias al sólo tener un curul en la junta.</p> <p>Y tampoco se considera para integrar en ese puesto de la junta a los candidatos independientes y a las coaliciones y, además, no aclara si la asignación de la regiduría corresponde a la segunda fuerza representada en votación.</p>
---	--

En la segunda demanda el Partido de la Revolución Democrática, especificó los argumentos por los cuales considera la inconstitucionalidad de determinadas partes de la Ley:

Porción Normativa	Resumen del argumento
<p><b>PRIMERO.</b> El artículo 639, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.</p>	<p>Fuera de los procesos electorales reduce injustificadamente el plazo para la interposición de los medios de impugnación al “horario oficial de labores” del Instituto Electoral de Campeche.</p>
<p><b>SEGUNDO.</b> Las fracciones III, IV, V y VI del artículo 642 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche por deficiencias normativas.</p>	<p>La fracción III señala como requisito para presentar un medio de impugnación que se acompañe a la demanda el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería.</p> <p>En las fracciones IV y V no se incluyen como supuestos de procedencia del medio de impugnación las omisiones electorales, solo el acto o resolución impugnada.</p> <p>La fracción V omite establecer la posibilidad de que el promovente señale en el medio de impugnación las razones para solicitar la inaplicación, al caso concreto, ya sea por la inconstitucionalidad o bien por la aplicación de convencionalidad de normas generales en materia electoral.</p> <p>La fracción VI omitió eximir al actor de la carga de solicitar y aportar pruebas concernientes al acto, omisión o resolución impugnada y, por ende, se abstiene de trasladar ese deber a la autoridad administrativa o jurisdiccional resolutora.</p>
<p><b>TERCERO.</b> Artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.</p>	<p>Permite el desechamiento de plano del medio de impugnación correspondiente cuando no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente o se incumpla con cualquiera de los requisitos previstos por las fracciones I a V del artículo 642 o no existan hechos y agravios expuestos en la demanda o sólo se señalen hechos.</p>
<p><b>CUARTO.</b> Artículo 669, fracciones I, IV y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.</p>	<p>No se previó que también se pueden reclamar omisiones y no sólo actos o resoluciones; tampoco previó los supuestos en que ya estuviere acreditada la personería y obliga al compareciente a acreditar que no puede aportar pruebas al existir impedimento legal para obtenerlas.</p>

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

<b>QUINTO.</b> La fracción II, parte segunda, y la segunda parte de la fracción IV del artículo 674 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	Al utilizar el término “se podrá formular”, vuelve potestativa la facultad del Tribunal Electoral para requerir a la persona que promovió un medio de impugnación el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 642, fracciones III y IV, y 669, fracción IV. Lo anterior, para efectos de proteger y respetar el derecho de audiencia.
<b>SEXTO.</b> Las fracciones II y III del artículo 711 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.	En la parte que señala que el Consejo General del Instituto Electoral “podrá formular” requerimientos ante la falta de cumplimiento de ciertos requisitos del recurso de revisión, vuelve la facultad potestativa y, por lo tanto, trastoca el derecho de audiencia.
<b>SÉPTIMO.</b> Los artículos 245 y 246 de la referida Ley Electoral del Estado de Campeche.	Invaden competencias del Instituto Nacional Electoral al regular la materia del servicio profesional electoral del personal del instituto local.
<b>OCTAVO.</b> Los artículos 104 a 114 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	No establecen la preponderancia del financiamiento público sobre el privado y se regulan sobre la fiscalización, por lo que se invaden competencias del Congreso de la Unión al ser contenidos materiales que deberán de estar en la Ley General de Partidos Políticos y facultades conferidas a la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, todo ello en violación de los artículos 1 °, 8 °, 14, primer y último párrafo, 17, 41, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Federal.

Por su parte, el Partido Acción Nacional de igual manera hizo valer sus argumentos respecto de los artículos del Decreto de reforma a la Constitución Política del Estado y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que consideraba inconstitucionales por contravenir disposiciones federales y convencionales.

Porción Normativa	Resumen del argumento
<b>PRIMERO.</b> El artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	Permite la transferencia de votos entre partidos políticos coaligados, ya que al sumarse los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados la suma de tales votos se distribuya igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y, de existir fracción, los votos se asignarán a los partidos de más alta votación. Aun cuando exista un convenio de coalición, la distribución y participación de votos son violatorias de los principios rectores del voto.
<b>SEGUNDO.</b> El artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	La distribución o partición de votos transgrede los principios electorales y democráticos en cuanto no respeta la voluntad popular al momento de emitir el sufragio.
<b>TERCERO.</b> La fracción III del artículo 553 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	Es contradictorio presumir que la ciudadanía que emita su voto en favor de dos o más partidos políticos, tenga como intención que los votos emitidos se distribuyan de manera igualitaria.
<b>CUARTO.</b> El artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	Se provoca un abuso de derecho, un fraude a la ley y una laguna axiológica. Ya que el cómputo de los votos como lo marca la regla impugnada contradice los principios generales del régimen democrático de elección de candidaturas y permite una fraudulenta transferencia de votos.

<p><b>QUINTO.</b> El artículo 515, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.</p>	<p>Se establece que cuando se marque el recuadro de la boleta que contenga la leyenda “no registró candidatos” ésta se considerará como un voto nulo, lo que indica que podrán existir boletas que contengan los emblemas de partidos políticos sin candidato; sin embargo, la fracción IV del artículo 465 de la misma ley electoral señala que aparecerán únicamente en la boleta el emblema a color de cada uno de los partidos que participen con candidatos propios o en coalición o el emblema de los candidatos independientes. Sólo debería permitirse la inclusión de los emblemas de los partidos políticos que no registraron candidatos para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pero sí por el de representación proporcional, y este se consideraría como un “voto válido para representación proporcional”.</p>
--	---

El 29 de septiembre de 2014 en sesión del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014; se procedió a verificar los requisitos de procedibilidad establecidos en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, resultando lo siguiente:

#### **a) Oportunidad**

El plazo establecido para promover la acción de constitucionalidad es de treinta días naturales computados a partir de la fecha en que la norma sea publicada en el medio oficial.

Los promoventes cumplieron con este requisito respecto de sus impugnaciones, al presentar las impugnaciones dentro de los 30 días en que fueron publicados los decretos de reforma a los ordenamientos legales; sin embargo, en cuanto a la impugnación que se hiciera de la porción normativa consistente en el artículo 102 fracción I de la Constitución del Estado de Campeche, al emitir su informe el Congreso del Estado, se señaló que dicho artículo no había sido modificado, por lo tanto, al no ser un nuevo acto legislativo, se sobreseyó la acción con respecto a la fracción II del artículo 102 de la Constitución del Estado de Campeche.

#### **b) Legitimación**

El artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Federal, así como el artículo 62 de la Ley Reglamentaria disponen que los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, o por conducto de sus dirigencias nacionales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales federales o locales.

Que en el caso del Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional, las acciones fueron promovidas por sus dirigentes nacionales y ambos partidos tienen su registro

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

vigente ante el Instituto Nacional Electoral, y lo que se impugna son normas formal y materialmente electorales, por lo que se satisfacen los extremos establecidos para la legitimación para la procedencia del asunto.

### **c) Causas de improcedencia y sobreseimiento**

Al presentar su informe el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, señalaron que las normas emitidas no son contrarias a la Constitución Federal, lo que no es dable considerar porque las normas reclamadas se contrastaron con diversos preceptos constitucionales que se consideran violados, por lo que es necesario realizar un estudio de fondo para determinar el alcance, por lo que no se actualiza ninguna causal de improcedencia o sobreseimiento.

Para abordar el estudio de los conceptos de invalidez, se determinó agruparlos de acuerdo a su naturaleza, independientemente de quien los hubiera presentado; de igual manera se estudiaron primero aquellos relacionados con las reformas a la Constitución Política del Estado de Campeche, las cuestiones de invasión de competencias y posteriormente los razonamientos para determinar su constitucionalidad. Este mismo criterio se seguirá para el análisis de las porciones impugnadas de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

#### ***I. COMPETENCIA PARA ESTABLECER PARÁMETROS PARA LA DISTRITACIÓN ELECTORAL.***

El artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Campeche, señala que:

“La demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el organismo público electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán de observarse. Para el efecto de la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción electoral plurinominal.”

Se alega una transgresión a los artículos 1, 41, 73, fracción XXIX-U 116, fracciones II y IV, inciso b) 124 y 133 de la Constitución Federal, ya que se le otorga al Instituto Electoral del Estado de Campeche una facultad que es exclusiva de la autoridad electoral nacional; la Constitución Federal le otorga al Instituto Nacional Electoral la facultad de determinar la geografía electoral tanto de los procesos electorales federales como locales, y si bien, se establece la posibilidad de que la autoridad nacional realice una delegación de facultades, esta delegación no implica que el organismo local pueda legislar al respecto, la delegación

es únicamente en cuanto a la ejecución, y la realizará de conformidad con los criterios y lineamientos que emita la autoridad superior. En consecuencia, se declara inconstitucional la porción normativa impugnada referente a la integración de la demarcación territorial como competencia del Instituto Electoral del Estado de Campeche. Este apartado fue aprobado por unanimidad de diez votos.

Se reconoce la validez de la última porción normativa del artículo y párrafo en comento, que refiere que para efectos de la asignaciones de diputaciones por el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en 21, ya que es la Constitución Local la que puede establecer el número de distritos electorales, y le corresponderá al Instituto Nacional Electoral el fijar cómo se conformará cada distrito, pero no tiene facultades para aumentar o disminuir su número, lo que es competencia del Congreso Local en ejercicio de su facultad como entidad libre y soberana. Este apartado fue aprobado por unanimidad de diez votos.

## **II. ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD DE REGULAR LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL PARA LOS ÓRGANOS ESTATALES Y MUNICIPALES.**

Se solicitó la invalidez del artículo 24, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Campeche, que a la letra rezaba lo siguiente:

“Desde el inicio de las campañas electorales locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de carácter estatal o municipal, incluyendo a sus entes públicos. Únicamente quedan exentas de esta prohibición las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de salud y de seguridad pública, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.”

El promovente alegó que esta redacción contravenía los artículos 1, 41, primer y segundo párrafos, base III, apartado C, segundo párrafo, 116, fracción IV, inciso b), 124 y 133 de la Constitución Federal; al analizarlo se consideró que el artículo 41 constitucional contiene una prohibición dirigida expresamente a todos los poderes y órganos, federales y locales, consistente en difundir propaganda gubernamental durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, mismo dispositivo que se encuentra vinculado con las disposiciones del 134 constitucional párrafo octavo, que versa sobre los fines y contenido de la propaganda gubernamental; disposiciones de las que se desprende que la intención del Congreso de la Unión fue regular todo lo relativo a la propaganda gubernamental en todo ámbito de aplicación, máxime si se considera que en el artículo Transitorio del Decreto de reforma político-electoral del 2014, se estableció la obligación del Congreso de la Unión, de emitir una ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, esto, para homogeneizar los criterios y tiempos de la propaganda gubernamental.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

En la reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional deberá especificarse lo relativo a los tiempos, contenido, objetivos, difusión y suspensión, entre otros, de la propaganda gubernamental dirigida a los 3 órdenes de gobierno, lo que evidencia que este tópico es una facultad explícita de Congreso de la Unión, y por tanto los Congresos locales no pueden legislar al respecto.

Al considerar que esta porción normativa invadía competencias exclusivas del Congreso de la Unión, por mayoría de ocho votos se declaró la inconstitucionalidad del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Campeche.

### *III. ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER PROHIBICIONES PARA LOS CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES.*

Se solicitó la invalidez de la fracción VII, párrafo octavo, del artículo 24 de la Constitución del Estado de Campeche, el cual establece:

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

La función de organizar las elecciones recae a nivel nacional, en el Instituto Nacional Electoral, y a nivel local, en los correspondientes Organismos Públicos Locales Electorales y en la Constitución Federal de manera general se establecen las facultades de cada uno de ellos, quedando en las legislaturas locales la facultad configurativa para especificar la ejecución y operación de las mismas.

En la Constitución Federal se establecen los lineamientos para la integración de los órganos superiores de dirección y se especifica el procedimiento por el cual se realizará el nombramiento de sus integrantes, y si bien, la Constitución Local establece prohibiciones para quienes ya se encuentren en el cargo como consejeros o consejeras, ello se realiza como un reflejo de lo establecido en la Constitución Federal; esta narrativa no constituye una invasión de competencias, ya que el establecimiento de las funciones de los integrantes del órgano superior de dirección de los institutos electorales locales no es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, baste recordar que en las leyes locales se especifican las funciones y atribuciones, por ejemplo, de quienes ostenten la Presidencia y quienes sean consejeros o consejeras electorales.

Por lo anterior, el contenido de la norma impugnada si bien hace referencia a una norma general, al no ser esta de carácter exclusivo del Congreso de la Unión, no provoca la inconstitucionalidad del apartado impugnado, por lo que se decreta su validez, y por unanimidad de diez votos se aprobó el reconocimiento de validez del artículo 24, fracción VII, párrafo octavo, de la Constitución del Estado de Campeche.

#### *IV. ANÁLISIS DE LA FORMA DE INTEGRACIÓN DE LAS JUNTAS MUNICIPALES A PARTIR DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.*

En la demanda de acción de inconstitucionalidad se argumentó que el artículo 102, fracción IV de la Constitución del Estado de Campeche y, de manera consecencial, los artículos 167, segundo párrafo, 168 y 581 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, contravienen los numerales 1o., 35, fracción II, 115, fracción VIII, 116, fracción IV, incisos p), y 133 de la Constitución Federal, así como el tercero transitorio de su decreto de reformas de diez de febrero de dos mil catorce.

“IV. Cada sección municipal será administrada por un cuerpo colegiado, auxiliar del Ayuntamiento denominada junta municipal, cuya elección se efectuará el primer domingo de junio de cada tres años, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible en los términos que disponga la legislación local de la materia, integrado por presidente, tres regidores y un síndico electos por el principio de mayoría relativa y un regidor asignado por el sistema de representación proporcional, conforme a las disposiciones de la legislación local de la materia, siempre que el respectivo partido político haya obtenido por lo menos el cuatro por ciento de la votación emitida en la sección municipal correspondiente.”

El motivo de disenso se hizo consistir en la consideración de que resultaba inconstitucional que los candidatos independientes no pudieran participar de la distribución de cargos de representación proporcional en la integración de las juntas municipales; en la reforma del 2014 se estableció la posibilidad de que la ciudadanía participe ostentando una candidatura en los procesos electorales, al margen de los partidos políticos, sin embargo, el ejercicio de este derecho no es absoluto. Quienes ostenten una candidatura independiente lo pueden hacer respecto del principio de mayoría relativa, es decir, la limitante no se encuentra relacionada con el derecho de la ciudadanía de aparecer en la boleta y recibir votos, sino que está relacionado con la integración del órgano y el efecto que se da al electorado minoritario, lo que es parte del marco legislativo dentro del cual pueden actuar los congresos locales.

De tal manera, que si en la integración de las Juntas Municipales el legislador consideró otorgar solamente un escaño por el principio de representación proporcional, fue para otorgar una participación a los partidos minoritarios que demuestren cierto grado de representatividad ante

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

la población y evitar la sobrerrepresentación de los partidos dominantes, el dejar fuera de esta integración a quien ostente una candidatura independiente, en criterio del tribunal pleno, es parte de configuración legislativa de los estados.

Por otra parte, cuestiona el que solo se asigne un regidor por el principio de representación proporcional, porque se dejaba sin participar a las demás fuerzas políticas; para el análisis de esta disposición, es necesario remitirse a la figura de la Junta Municipal, que existe en la legislación campechana desde 1861, fecha en que se emitió la primera Constitución del Estado; las Juntas Municipales son órganos administrativos auxiliares de los ayuntamientos, que se integran de manera colegiada y se eligen por elección directa de la ciudadanía en las mismas elecciones constitucionales.

Al tratarse de un órgano auxiliar a los municipios, luego entonces, no se está compelido a cumplir con las disposiciones que con respecto al municipio libre establece el artículo 115 constitucional, por lo que el Congreso del Estado de Campeche en ejercicio de sus atribuciones puede establecer la integración de la Junta Municipal tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, sin que esto signifique una distorsión al sistema electoral, sino todo lo contrario, se posibilita que partidos con una representación minoritaria puedan integrarlos, al otorgarse la regiduría de representación proporcional al partido que haya obtenido el segundo lugar en la votación correspondiente.

Por lo que con una unanimidad de diez votos se reconoció la validez del artículo 102, fracción IV de la Constitución Política del Estado de Campeche y de los numerales 167, segundo párrafo, 168 y 581 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electoral del mismo Estado.

### *V. ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD REGULAR LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL.*

Se impugnó la constitucionalidad de los artículos 104 a 114 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, debido a que se considera invaden facultades que solo le corresponden al Instituto Nacional Electoral, además de que en los mismos no se establecen claramente los topes de gastos de campaña ni la preponderancia del financiamiento público sobre el privado.

La Constitución Federal otorga al Instituto Nacional Electoral la facultad de realizar la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidaturas, tanto a nivel federal como local, y diversas leyes y reglamentos establecen los procedimientos y criterios para regular y conocer el origen y destino de dichos recursos con base en lineamientos de contabilidad homogéneos, así como las sanciones que podrá aplicar en caso de incumplimiento.

El Instituto Nacional Electoral puede delegar la facultad de fiscalizar en los organismos públicos electorales, con una votación de mayoría calificada de sus integrantes, siempre y cuando se cumplan dos condiciones: 1) contar con una estructura de operación y 2) el establecimiento de procedimientos normativos acorde a los lineamientos de la legislación federal en materia de fiscalización; es decir, que los organismos públicos locales electorales pueden contar con un órgano o unidad de fiscalización dentro de su estructura, y además, pueden emitir reglamentos o lineamientos sobre la materia.

El artículo 109 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, prevé la existencia de una Unidad de Fiscalización, con autonomía técnica y de gestión, que se encargará de la revisión de los informes sobre los recursos que por cualquier modalidad, reciban los partidos políticos o candidaturas independientes; en este artículo se prevén 13 facultades para la Unidad de Fiscalización, que son coincidentes, con las que se prevén para la Unidad de Fiscalización de la autoridad nacional, por lo que se cumple con el presupuesto de poder regular sobre el tema pero acorde al modelo nacional desarrollado en la legislación general.

Mismas consideraciones aplican con respecto a las alegaciones consistentes en que no se establece la preponderancia del financiamiento público sobre el privado, así como el establecimiento de topes de campaña, toda vez que las disposiciones contenidas en la Ley General de Partidos Políticos como en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales son concordantes, y toda vez que ha quedado establecido que las legislaturas locales sí pueden legislar sobre la fiscalización pero dentro de los cauces de la Ley General, luego entonces, por mayoría de nueve votos se declaró que debe reconocerse la validez de los artículos 104 a 114 de esta Ley Electoral Local.

#### **VI. ANÁLISIS DE LA POSIBILIDAD DE REGULAR EN LA LEY LOCAL EL SERVICIO PROFESIONAL DEL PERSONAL DEL ORGANISMO PÚBLICO ELECTORAL DEL ESTADO.**

Se solicitó la inconstitucionalidad de los artículos 245 y 246 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, porque se considera al normar sobre el Servicio Profesional Electoral invaden la competencia del Instituto Nacional Electoral y se transgreden los numerales 1, 8, 14, primer y último párrafos, 17, 41, fracción V, apartado D, 116, fracción IV, y 133 de la Constitución Federal. El contenido de los artículos controvertidos es el siguiente:

“Artículo 245. Para el desempeño profesional de sus actividades el Instituto Electoral contará con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos que se regirán conforme a lo establecido por el reglamento interior del instituto.

Las relaciones laborales entre el instituto y sus trabajadores se regirán por las leyes locales. El personal del instituto quedará incorporado al régimen de seguridad y servicios sociales previsto en la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

Las diferencias o conflictos entre el instituto y sus servidores serán resueltas por la autoridad jurisdiccional local electoral conforme al procedimiento previsto en esta Ley de Instituciones.”

“Artículo 246. El Sistema del Servicio Profesional Electoral del Instituto Electoral estará a cargo de la unidad de vinculación del instituto, y se encargará de los respectivos mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, así como del catálogo general de los cargos y puestos del personal de los órganos ejecutivos y técnicos. El instituto regulará la organización y funcionamiento de esta unidad, y ejercerá su rectoría. El instituto ejercerá la rectoría del sistema y regulará su organización, funcionamiento y la aplicación de los mecanismos a los que se refiere el presente artículo.”

El Servicio Profesional Electoral es el sistema por medio del cual se regula la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de sus miembros, y existen dos vertientes del mismo, el servicio de los miembros del Instituto Nacional Electoral y el sistema de los miembros del sistema de los Organismos Públicos Locales Electorales; ambos sistemas están bajo la batuta del Instituto Nacional Electoral en cumplimiento a lo que se establece en el artículo 41, fracción V, apartado D de la Constitución Federal, y el sexto transitorio del decreto de reforma, en donde se ordena al Instituto Nacional Electoral expedir los lineamientos respectivos para la integración total de ambos sistemas.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales también contempla el apartado referente al Servicio Profesional Electoral, en la cual se prevén las reglas generales del mismo y las facultades de la autoridad nacional en su ejecución; en consecuencia, resulta inconstitucional que el primer párrafo del artículo 245 la Ley Electoral Local contemple la emisión de un Reglamento Interior para regir lo relativo a las actividades del personal de los órganos técnicos y ejecutivos del Servicio Profesional Electoral, y también lo es el artículo 246 en su totalidad debido a que establece que la rectoría del sistema del servicio estará a cargo de la autoridad electoral local, lo que evidentemente contraría el sentido de la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por unanimidad de diez votos se aprobó la declaración de invalidez de los artículos 245, párrafo primero, y 246 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Contraria situación se presenta con respecto al segundo y tercer párrafo del artículo 245, toda vez que el prever que las relaciones laborales entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por las leyes locales y que en caso de conflictos estos serán resueltos por la autoridad jurisdiccional local electoral, y que el personal del instituto quedará incorporado al régimen de seguridad y servicios sociales previsto en la Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Traba-

jadores del Estado de Campeche, no violenta el marco general ni invade cuestiones reservadas al Instituto Nacional Electoral, ya que la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 206 numeral 4, especifica que las relaciones de trabajo entre los organismos públicos locales y sus trabajadores se regirán por las leyes locales, que es precisamente lo que contiene el artículo 245 controvertido, que además, tiene su base general en el artículo 123 de la Constitución Federal.

En este caso, por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado XIII, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 245, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

#### **VII. ANÁLISIS DE LAS REGLAS RELATIVAS AL MECANISMO DE CÓMPUTO DE PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS.**

Se impugnó el contenido del artículo 533, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche porque indebidamente permite la transferencia de votos entre los partidos coaligados, mismo que a la letra dice:

III. En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación. Votos que serán tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas.

Esta fracción se refiere a las actividades a realizar por los órganos desconcentrados del Instituto Electoral durante los cómputos distritales o municipales, consistente en que las boletas en las que se haya marcado dos o más partidos coaligados, se contabilizaran para cada uno de los partidos para efectos de la asignación por representación proporcional.

Disposición que es contraria a los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, ya que todo lo relativo a las coaliciones de los partidos políticos es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, como se especifica en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma en el cual se estableció que el Congreso de la Unión deberá expedir las normas relacionadas el sistema de participación electorales de los partidos políticos, tanto nacionales como locales, a través de las coaliciones; de todo lo anterior se desprende, que el hecho de que en el artículo controvertido se haya incluido una disposición en cuanto a la forma de realizar el cómputo de los votos que hayan recibido los partidos coaligados, constituye una infracción al orden constitucional, al tratarse de una figura cuya regulación exclusiva es del Congreso del Unión.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

Sin embargo, al someterse a votación este apartado no se alcanzó la votación correspondiente, toda vez que solo se obtuvieron siete votos a favor, por lo que no se alcanzó la mayoría mínima necesaria de ocho votos, para declarar la invalidez del artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### **VIII. ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD DE UN VOTO CUANDO SE MARQUE EL EMBLEMA DE UN PARTIDO POLÍTICO QUE NO REGISTRÓ CANDIDATO PARA ESA ELECCIÓN.**

La impugnación al artículo 515, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, por contravenir los principios de legalidad y certeza de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, que refiere a que se considerarán votos nulos “cuando se marque el recuadro que contenga la leyenda: No registró candidatos.”

Para iniciar el análisis de este apartado, se debe señalar que los lineamientos sobre la documentación y materiales electorales le competen en exclusiva al Instituto Nacional Electoral, pero esta competencia no incluye las indicaciones sobre el contenido de las boletas ya que esto sí es competencia de la autoridad electoral local.

El dispositivo legal controvertido señala que al realizar el cómputo de los votos, aquellos en los que se haya marcado el recuadro de un partido político que señale “No registró candidato”, debe ser considerado como un voto nulo, lo que genera falta de certeza, ya que tal leyenda no debe existir, es decir, si un partido no registro candidaturas no se deberían incluir sus logos en las boletas de la elección respectiva.

Los artículos 465 y 466 de la Ley Electoral Local se establecen la información que deberán contener las boletas, por ejemplo, los nombres de quienes ostentan las candidaturas, los logotipos de los partidos que los postulan, las listas de los candidatos de representación proporcional, y no se señala que en caso de que un partido político no registre candidatos, aun así, deba aparecer su logotipo en la boleta.

El hecho de que se establezca que un partido tendrá derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional si registra candidaturas en al menos 14 distritos, no implica que se tenga que colocar el recuadro con su logotipo si no registró candidatos en la elección de mérito, esto provocaría una distorsión del sistema al permitirle recibir votos respecto de una candidatura inexistente o para acumular votos que fueran contabilizados para la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

Razones suficientes para declarar la invalidez de la fracción III del artículo 515 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, votación en la que se obtuvo una mayoría de nueve votos.

### ***IX. ANÁLISIS DEL PLAZO DE PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.***

La invalidez del artículo 639 segundo párrafo, que establece que el cómputo de los plazos fuera de los procesos electorales se realizará contabilizando días hábiles y dentro del horario oficial de labores del Instituto, se alega porque esto violenta los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que atendiendo al principio pro persona, el reducir a cierto horario de labores la interposición de los medios de impugnación constituye una transgresión a los derechos humanos de legalidad y acceso a la justicia, el derecho a un recurso judicial efectivo.

Establecer que cuando no se encuentre en curso un proceso electoral el cómputo de los plazos se hará contando solo los días hábiles y dentro del horario laboral oficial del instituto, se violentan los derechos humanos de legalidad y de acceso a la justicia, ya que el cómputo de los días debe hacerse de veinticuatro horas, por lo tanto, el legislador no puede establecer un requisito excesivo como lo es, que los días que se le concedan al afectado para presentar su medio de defensa dependan de un horario de labores.

Es criterio del tribunal pleno que al incidir esta disposición legislativa en un derecho humano el análisis de constitucionalidad es de carácter estricto, por lo que si para la interposición de un medio de impugnación se establece como medida “cuatro días” entonces la temporalidad se debe computar a partir de días completos, y no delimitándolos a un horario de labores, ya que esto resta certeza al justiciable, por lo tanto, se decreta la invalidez de la porción normativa del segundo párrafo del artículo 639 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala “y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche”.

Por las razones señaladas, por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones para decretar la declaración de invalidez del artículo 639, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en la porción normativa que indica “y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche”.

### ***X. ANÁLISIS DE LA FACULTAD PARA DESECHAR LA DEMANDA SI NO SE CUMPLEN LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA LEY.***

El artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales se impugnó por considerar que trastocaba los artículos 1, 14 primer y último párrafo, 16, 17, segundo párrafo, 116 fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución Federal, esto porque se establecía la posibilidad de que se desechara la demanda si se faltaba al cumplimiento de los requisitos, o cuando no se presente ante la autoridad responsable, puesto que de otros elementos de la demanda se podían deducir del expediente.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

La Ley Electoral Local contiene un capítulo en el cual se establecen las reglas generales en cuanto a los requisitos de las demandas, los supuestos de improcedencia y sobreseimiento, los plazos y términos, la substanciación y el dictado de las sentencias; en el artículo 642 se establecen los requisitos de las demandas de los medios de impugnación, y una consideración específica se encuentra en el artículo 667 de la misma ley, que señala que si una autoridad recibe un medio de impugnación que no le corresponde manera inmediata deberá turnarlo a la autoridad correspondiente.

Recibido el escrito de impugnación, la autoridad deberá verificar que se cumplan con todos los requisitos correspondientes o si se actualiza alguna causal de sobreseimiento o improcedencia, en caso contrario, se procederá a sustanciar el expediente y dictar la resolución o sentencia correspondiente.

El argumento de que si se desecha de plano una demanda por la que se promueva un medio de impugnación por no cumplirse con requisitos previstos previamente, dado que existe la posibilidad de realizar requerimientos y no desechar de plano, afectando de manera directa el derecho de acceso de la justicia de los promoventes, es infundado, toda vez que el desechamiento depende del requisito que se omita, de la naturaleza del medio de impugnación así como de las facultades del órgano competente, además, la propia ley establece los mecanismos para suplir las deficiencias mismos que deben ser utilizados antes de desechar de plano los medios de impugnación, razones por las cuales, se reconoce la validez del artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

Por mayoría de nueve votos se aprobó el reconocimiento de validez del artículo 644 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### ***XI. ANÁLISIS DE LAS FACULTADES PARA REQUERIR ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE CIERTOS REQUISITOS DE LA DEMANDA.***

Las porciones de las cuales se aduce invalidez relativas a las facultades de las autoridades para realizar requerimientos cuando se presenten medios de impugnación, a efecto de complementar los requisitos faltantes, se encuentran en los artículos 674, fracciones II y IV 711, fracciones II y III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, y violentan los artículos 1, 8, 14, primer y último párrafo, 17, 116, fracción IV, incisos b) y l) y 133 de la Constitución Federal.

Razonamientos que son infundados, ya que al recibirse un medio de impugnación, la autoridad correspondiente debe realizar el trámite respectivo para el desechamiento o admisión del mismo, es decir, verificar que se cumplan con los requisitos de admisión de la demanda o la existencia de causales de sobreseimiento o improcedencia; la expresión controvertida “podrá

formular requerimiento” se refiere no a una facultad de ejercicio potestativa de la autoridad, sino a un ejercicio obligatorio, esto porque debe actuar conforme una interpretación más favorable de los derechos humanos de acceso a la justicia, la legalidad y el debido proceso, por lo que en ejercicio de estos, lo más favorable es agotar la realización de requerimientos.

En conclusión, no se vincula la necesidad de declarar la inconstitucionalidad de esta expresión normativa, toda vez que no es violatoria de los derechos humanos, luego entonces, se aprobó por unanimidad de diez votos la validez de los artículos 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

## **XII. ANÁLISIS DE LA SUPUESTA OMISIÓN EN LA REGULACIÓN DE LOS REQUISITOS PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN.**

Se adujo la inconstitucionalidad de las fracciones III, IV, V y VI del artículo 642 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales toda vez que en concepto del promovente, trasgreden los artículos 1, 116 fracción IV inciso b y 133 de la Constitución Federal. Dichas fracciones se refieren a los requisitos de los medios de impugnación:

- III.** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;
- IV.** Identificar el acto o resolución impugnada y al responsable del mismo;
- V.** Mencionar, de manera expresa y clara, los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnada y los preceptos presuntamente violados;
- VI.** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en el (sic) presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y
- VII.** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

En opinión del partido político promovente, en estos supuestos no se prevén las siguientes particularidades: en la fracción III, el caso de que ya se tenga acreditada la personería ante la autoridad electoral o se le reconozca en el informe justificado (vulnerando los principios de legalidad y certeza); b) en las fracciones IV y V, no se prevé expresamente como supuesto de procedencia del medio de impugnación las omisiones, sino sólo actos o resoluciones; c) en la fracción V, no se incluye como supuesto la posibilidad que se tiene para reclamar la inaplicación de normas en las

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

que se fundamenten los actos o resoluciones controvertidas, con base en el ejercicio de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad; y, d) en la fracción VI, se omitió eximir al actor de la carga de solicitar y aportar pruebas, en aquellos casos en que el promovente tenga imposibilidad material o legal para obtenerlas directamente de la autoridad o instancia partidista que las posea en razón de ser clasificadas como confidenciales o reservadas.

Se citaron como artículos violados los numerales 1o., 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal, los cuales se refieren a los derechos humanos reconocidos y protegidos por dicho texto, sus normas de interpretación y aplicación, y los principios de la función electoral, es decir, solo se emitieron razonamientos genéricos, lo que es insuficiente para declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas y, aun cuando se puede suplir la demanda al ser un medio de control abstracto de constitucionalidad, no se puede hacer hasta el extremo de analizar los preceptos controvertidos bajo cualquier artículo de la Constitución Federal.

No es posible realizar un análisis de omisión legislativa, ya que para que esto pueda proceder, es necesario que se especifique cuál es el mando incumplido, y en qué términos debería existir la norma que se alega omitida. Las omisiones que se aducen en el presente caso derivan de un indebido entendimiento de los presupuestos procesales.

Ejemplo de lo anterior es la acreditación de la personería, la cual es una carga procesal del promovente, que no excluye el supuesto de que esta ya se tuviera por acreditada ante el órgano electoral responsable. Respecto a la no inclusión de la omisión como supuesto de procedencia del medio de defensa, la fracción IV refiere que se deberá identificar el acto o resolución impugnada, en donde el término «acto» puede incluir las conductas positivas o negativas.

En cuanto al ofrecimiento y aportación de pruebas, el promovente podrá mencionar las pruebas que tendrán que requerirse, al haber sido solicitadas al órgano competente y no haberse entregado, y con ello es suficiente para que la autoridad proceda a hacer el requerimiento correspondiente.

Al establecer la fracción objetada que se deberán mencionar los agravios, no se restringe que no se pueda solicitar la inaplicación de cierta norma en ejercicio del control difuso de constitucionalidad. Cabe destacar que el artículo 645, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche prevé que los medios de impugnación serán improcedentes «cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes locales»; sin embargo, tal norma no fue controvertida y no puede examinarse su constitucionalidad.

Fue por unanimidad de diez votos que se reconoció la validez del artículo 642, fracciones III, IV, V y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### **XIII. ANÁLISIS DE LA SUPUESTA OMISIÓN EN LA REGULACIÓN DE LOS REQUISITOS DE LOS ESCRITOS DE LOS TERCEROS INTERESADOS.**

Se solicitó la invalidez de las fracciones I, IV y VI del artículo 669 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, al supuestamente contravenir, por omisiones legislativas, los artículos 1o., 14, primer y último párrafos, 16, 17, 116, fracción IV, incisos b) y l), y 133 de la Constitución Federal.

El artículo 669 se refiere a los requisitos que deberán cumplir los escritos que podrán presentar los terceros interesados siguientes requisitos:

- I. Presentarse ante la autoridad responsable del acto o resolución impugnada;
- II. Hacer constar el nombre del tercero interesado;
- III. Señalar domicilio para recibir notificaciones;
- IV. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del compareciente;
- V. Precisar la razón del interés jurídico en que se funden y las pretensiones concretas del compareciente;
- VI. Ofrecer y aportar pruebas, mencionar en su caso, las que se habrán de aportar dentro del plazo que marca esta ley; y solicitar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas, y
- VII. Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del compareciente.

El que promueve señala que se debería contemplar como supuesto para impugnar, las omisiones, y aduce que tampoco se previeron los supuestos en los que el promovente ya tuviere acreditada su personería, además de lo anterior se obliga al compareciente a acreditar que tiene un impedimento legal para aportar pruebas.

Razonamientos que el partido impugnante quiere basar en una omisión legislativa, pero no especifica en qué artículo constitucional se basa para reclamar la inclusión de esos supuestos normativos, además de que se observa que sus alegaciones derivan de un incorrecto entendimiento de las disposiciones reclamadas y de una insuficiente interpretación sistemática con el resto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

Por mayoría de ocho votos se aprobó el reconocimiento de validez del artículo 669, fracciones I, IV, y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

### III. SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN

El día 29 de septiembre de 2014, se sometió a la consideración del Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/20214 y 79/2014, promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, en contra del Congreso del Estado de Campeche, impugnando el Decreto de reforma de la Constitución Política del Estado de Campeche y la emisión de determinados artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Campeche; sentencia que fue emitida en los términos siguientes:

RESOLUTIVO	VOTACIÓN
<b>PRIMERO.</b> Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 51/2014.	Se aprobó por unanimidad de diez votos.
<b>SEGUNDO.</b> Son procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 77/2014 y 79/2014.	Se aprobó por unanimidad de diez votos
<b>TERCERO.</b> Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 51/2014 respecto del artículo 102, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.	Se aprobó por mayoría de ocho votos.
<b>CUARTO.</b> Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.	Se expresó una mayoría de siete votos.
<b>QUINTO.</b> Se reconoce la validez de los artículos 24, fracción VII, párrafo octavo, 31, párrafo segundo, en su última porción normativa, que dice "Para el efecto de la asignación de diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción electoral plurinominal.", y 102, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche.	Se aprobó por unanimidad de diez votos.

<p><b>SEXTO.</b> Se reconoce la validez de los artículos 104 a 114, 167, párrafo segundo, 168, 245, párrafos segundo y tercero, 581, 642, fracciones III, IV, V y VI, 644, 669, fracciones I, IV y VI, 674, fracciones II y IV, y 711, fracciones II y III, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.</p>	<p>Se aprobó por mayoría nueve votos, respecto de la validez de los artículos 104 a 114 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.</p> <p>Se aprobó por unanimidad de diez votos respecto de las propuestas de validez de los artículos 167, párrafo segundo, 168, 581, 674 fracciones II y IV y 711 fracciones II y III de la Ley de Instituciones.</p> <p>Se aprobó por unanimidad de diez votos respecto de la validez del artículo 245, párrafos segundo y tercero.</p> <p>Se aprobó por unanimidad de diez votos, respecto de la validez del artículo 642, fracciones III, IV, V y VI de la Ley.</p> <p>Se aprobó por mayoría de nueve votos respecto de la validez del artículo 644 de la Ley.</p> <p>Se aprobó por mayoría de 8 votos respecto de la validez del artículo 669, fracciones I, IV y V de la Ley.</p>
<p><b>SÉPTIMO.</b> Se declara la invalidez de los artículos 24, fracción IV, párrafo segundo, y 31, párrafo segundo, en la porción normativa que dice: “la demarcación territorial de los veintidós distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el Organismo Público Electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán de observarse”, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche, en términos de los apartados VIII y IX de la presente ejecutoria, declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Campeche.</p>	<p>Se aprobó por mayoría de ocho votos respecto de la invalidez del artículo 24, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Local.</p> <p>Se aprobó por unanimidad de 10 votos respecto de la propuesta de declarar la invalidez del artículo 31, párrafo segundo de la Constitución Local.</p>
<p><b>OCTAVO.</b> Se declara la invalidez de los artículos 245, párrafo primero, 246, 515, fracción III, y 639, párrafo segundo, en la porción normativa que dice “y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche”, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, en términos de los apartados XIII, XV y XVI de la presente sentencia, declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Campeche.</p>	<p>Se aprobó por unanimidad de diez votos respecto de declarar invalidez de los artículos 245, párrafo primero, 246 y 639 párrafo segundo de la Ley.</p> <p>Se aprobó por unanimidad de diez votos respecto de la invalidez del artículo 515, fracción III de la Ley.</p>

En este asunto se presentaron dos votos concurrentes, y ambos fueron anexados a la sentencia de mérito; estos votos son del tenor siguiente:

El primero formulado por el ministro José Ramón Cossío Díaz, en el cual disiente en cuanto al análisis del artículo 245, que se refiere a regulaciones del Servicio Profesional Electoral, y considera que se debió declarar la nulidad de todo el artículo y no solo de su primer párrafo, ya

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

que, en su consideración, todo el artículo implica una invasión de competencias que solo están reservadas para el Instituto Nacional Electoral.

El segundo voto concurrente fue presentado por el ministro José Fernando Franco González, en el cual señala que si bien coincide en la inconstitucionalidad de la fracción III del artículo 515 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo hace por motivos distintos a los de la mayoría, toda vez que los votos que recibieran los partidos en las boletas en las cuales aparezca el rubro “No registro candidatos” no debieran ser considerados nulos, es decir, que estos votos tuvieran valor y se contabilizaran respecto de la distribución de curules por la vía de representación proporcional, esto ya que en su consideración, no contraviene algún principio constitucional, y sí podría ser considerado como parte de la libertad configurativa de las legislaturas estatales.

La sentencia fue publicada en el Diario oficial de la Federación el 16 de febrero de 2015.

### IV. CONCLUSIONES

En este ensayo se presentó el análisis de la acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014 que fue promovida en contra del decreto por el cual se reformó la Constitución Política del Estado de Campeche, y la emisión de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, en vísperas del proceso electoral del 2015.

Todas aquellas porciones normativas que fueron consideradas inconstitucionales y que se impugnaron, fueron debidamente analizadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la autoridad que tiene encomendada la función de resolver las acciones inconstitucionalidad que se presenten en contra de las leyes, por considerarse que vulneran disposiciones contenidas en el orden constitucional o convencional.

Fue relevante el sentido de la sentencia emitida, ya que se dejaron sin efecto diversas disposiciones normativas, que efectivamente resultaban contrarias al orden constitucional, pero que además, al momento de ser aplicadas por la autoridad correspondiente, ya sea jurisdiccional o administrativa, hubieran implicado una lesión o menoscabo a los derechos de partidos políticos, o de quienes ostentaran una candidatura, candidatura independiente, o de la ciudadanía y con ello, se vería lesionada en su conjunto la sociedad, al no contar con leyes electorales que garanticen los principios rectores de la función electoral, certeza, imparcialidad, independencia, máxima publicidad y legalidad.

Para la procedencia de una acción de inconstitucionalidad, uno de los requisitos es que sea aprobado por lo menos por ocho ministros, no alcanzar este margen de votación, implica que se desestima la acción y contenido presentados, como ocurrió en el presente caso, en el

que se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 553, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche, ya que ese análisis sólo alcanzó siete votos de los ministros.

Con esta acción de inconstitucionalidad, quedó debidamente integrado el contenido del Decreto 136 por el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Campeche, y el Decreto 154 por el cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

La posibilidad de contar con un mecanismo que permita la integridad del sistema normativo es lo que da sustento a la existencia de las acciones de inconstitucionalidad, introducidas en nuestra Carta Magna desde 1994, al modificarse el artículo 105 y conceder a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer en única instancia, tanto de las acciones de constitucionalidad como de las controversias constitucionales.

La figura de la acción de constitucionalidad, como medio de control, permite el aseguramiento de que toda norma emitida dentro del sistema jurídico mexicano, contemple y asegure el pleno respeto y ejercicio de los derechos humanos, y que, además, sea consistente con la norma fundamental, que da cohesión a todo el sistema, no solo en tratándose del derecho interno, sino también, apegándose a la convencionalidad, respetando todos los tratados y convenciones que el Estado mexicano haya ratificado.

La certeza del orden jurídico mediante la impugnación de una norma abstracta, es decir, de una norma que no se ha aplicado al caso concreto, podría considerarse como una defensa de todo el sistema para todos los destinatarios, ya que el resultado puede consistir en la declaración de invalidez de la norma, es decir, que esa norma dejará de ser parte integrante del sistema normativo y por tanto, nunca será aplicada a ningún caso concreto.

Esta sentencia además de emitir una disposición vinculante para las autoridades electorales, tanto jurisdiccionales como administrativas, también otorga certeza a todo el entramado legal, ya que lo controvertido, después de haber pasado por el tamiz revisor del más Alto Tribunal de nuestro país, adquiere un carácter definitivo e integral en el sistema jurídico electoral mexicano, procurando el pleno respeto a los derechos humanos y sobre todo la equidad en la contienda electoral.

## V. REFERENCIAS

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2014. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=25908&Clase=DetalleTesisEjecutorias#>.

## ENSAYOS

Análisis de la Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014. Caso Campeche

DECRETO 139, Disponible en: [http://www.ieec.org.mx/Documentacion/Leyes/Cons\\_Pol\\_Mat\\_Electoral.pdf](http://www.ieec.org.mx/Documentacion/Leyes/Cons_Pol_Mat_Electoral.pdf).

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014).

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. (2015). REFORMA POLÍTICA, ELECTORAL [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_ELECTORAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf).

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche. Disponible en: [http://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/leyes/local/ley\\_de\\_instituciones\\_y\\_procedimientos\\_electorales.pdf](http://www.ieec.org.mx/transparencia/doctos/art74/i/leyes/local/ley_de_instituciones_y_procedimientos_electorales.pdf).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf).

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149_190118.pdf).

Ley General de Partidos Políticos. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf).