

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE
FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR
LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 50/2016 Y
ACUMULADAS 51/2016, 52/2016, 53/2016 Y**

54/2016.

En las sesiones del 18 y 25 de agosto de 2016 analizamos la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016, en las cuales discutimos y se reconoció por mayoría de votos la constitucionalidad, entre otros, del artículo 347, segundo párrafo del Código Electoral del Estado de México reformado mediante Decreto 85 publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el 31 de mayo de 2016. Como expresé en las sesiones en las que se discutió este asunto estoy en contra del reconocimiento de validez del artículo citado.

1. Voto particular en contra de reconocer la validez del artículo 347, segundo párrafo del Código Electoral del Estado de México en la porción normativa: “Una vez cerrada la bodega o lugar de resguardo de la paquetería, sólo se puede volver a abrir con la presencia de la mayoría de representantes de partidos o candidatos independientes.”

El artículo 347, segundo párrafo impugnado establece:

***Artículo 347.** El Consejo Distrital o Municipal hará constar en el acta circunstanciada de recepción de los paquetes, las causas que se invoquen para el retraso en la entrega de los mismos.*

(ADICIONADO, G.G. 31 DE MAYO DE 2016)

Bajo su más estricta responsabilidad los Consejeros Distritales o Municipales, deben resguardar en forma

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
50/2016 Y ACUMULADAS 51/2016, 52/2016,
53/2016 Y 54/2016**

*adecuada la paquetería electoral que reciben. **Una vez cerrada la bodega o lugar de resguardo de la paquetería, sólo se puede volver a abrir con la presencia de la mayoría de representantes de partidos o candidatos independientes.***

(ADICIONADO, G.G. 31 DE MAYO DE 2016)

Las bodegas en que se resguarden los paquetes electorales, podrán contar con al menos una cámara de circuito cerrado que permita observar su interior desde la sala en que se celebren las sesiones de consejo.

Los partidos accionantes impugnaron la citada disposición argumentando que no precisa si para volver a abrir la bodega es necesario citar a los representantes de todos los partidos políticos, lo que en su opinión viola el principio de certeza electoral.

La mayoría de Ministros reconoce la validez del artículo 347 en la porción normativa que señala: “*Una vez cerrada la bodega o lugar de resguardo de la paquetería, sólo se puede volver a abrir con la presencia de la mayoría de representantes de partidos o candidatos independientes*”, mediante una interpretación conforme en el sentido de que los consejos distritales y municipales se encuentran obligados a notificar a la totalidad de los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes que se reabrirá el local en el que se encuentran los paquetes y expedientes de casilla, para recibir aquella documentación que se entregue fuera de los plazos legales

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 50/2016 Y ACUMULADAS 51/2016, 52/2016, 53/2016 Y 54/2016

establecidos en los artículos 343 del Código Electoral¹, ante la presencia mayoritaria de representantes².

Contrario a lo que sostiene la mayoría de los Ministros, considero que debió declararse la inconstitucionalidad del artículo 347 del Código Electoral del Estado de México en su porción normativa: *“Una vez cerrada la bodega o lugar de resguardo de la paquetería, sólo se puede volver a abrir con la presencia de la mayoría de representantes de partidos o candidatos independientes”*, ya que es contraria al principio de certeza electoral previsto en los artículos 41, base V, apartado A, y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución General³,

¹ **Código Electoral del Estado de México**

Artículo 346. Los paquetes con los expedientes de casillas podrán ser entregados al Consejo Distrital o municipal fuera de los plazos establecidos, solamente cuando medie caso fortuito o causa de fuerza mayor.

² **Artículo 343.** Una vez clausuradas las casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al Consejo Distrital o Municipal que corresponda los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la hora de clausura:

De la elección de Gobernador:

a) Inmediatamente, cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito.

b) Hasta doce horas, cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito

c) Hasta veinticuatro horas cuando se trate de casillas rurales.

Los consejos distritales previamente al día de la elección, podrán determinar la ampliación de los plazos anteriores para aquellas casillas en que se justifique.

³ **Constitución General**

REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

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

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

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
50/2016 Y ACUMULADAS 51/2016, 52/2016,
53/2016 Y 54/2016**

pues no establece los supuestos en los que la bodega o lugar de resguardo de la paquetería puede ser abierto de nueva cuenta, ya que solo señala que se requiere de la presencia de la mayoría de los representantes de los partidos políticos. Además, la norma es sumamente ambigua, pues no precisa si para reabrir la bodega es suficiente que estén presentes la mayoría de los representantes de los partidos, o si también es necesario que esté presente un funcionario del Instituto Nacional Electoral o del Instituto Electoral local. En otras palabras, más allá de que se convoquen a los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes, si la norma no prevé expresamente los supuestos para reabrir las bodegas y requerir la presencia de algún funcionario del Instituto Nacional Electoral o del Instituto Electoral local, la norma resulta inconstitucional.

Por estas razones, considero que debió declararse la invalidez y no hacerse una interpretación conforme del artículo 347 del Código Electoral del Estado de México y como consecuencia ordenar al Poder Legislativo del Estado prever los supuestos concretos y limitados en que se puede reabrir la bodega y las condiciones equitativas para hacerlo.

2. Voto concurrente relativo a la declaratoria de invalidez del artículo 260, párrafo quinto del Código Electoral del Estado de México.

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

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

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

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014) [...]

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;

VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
50/2016 Y ACUMULADAS 51/2016, 52/2016,
53/2016 Y 54/2016

Por otro lado, analizamos la constitucionalidad del artículo 260, párrafo quinto del Código Electoral del Estado de México. Si bien estoy de acuerdo con la declaratoria de invalidez del artículo 260, párrafo quinto del Código Electoral del Estado de México dictado por el Tribunal Pleno, considero que el análisis del párrafo quinto debió hacerse junto con el párrafo cuarto, pues ambas disposiciones constituyen una sola norma. El artículo 260 del Código Electoral del Estado de México establece lo siguiente:

Artículo 260. *La propaganda impresa que utilicen los candidatos deberá contener una identificación precisa del partido político, candidatura común o coalición que registró al candidato.*

(REFORMADO, G.G. 31 DE MAYO DE 2016)

La propaganda que sea utilizada por alguna candidatura común o coalición deberá ser identificada con el emblema y color o colores que haya registrado en el convenio correspondiente.

La propaganda en cualquier medio que realicen los partidos políticos y sus candidatos deberá referirse a la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos o el análisis de los temas de interés y su posición ante ellos.

Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, tienen prohibido incluir en su propaganda electoral, cualquier tipo de calumnia que denigre a candidatos independientes, partidos políticos, coaliciones, instituciones o terceros.

(REFORMADO, G.G. 31 DE MAYO DE 2016)

En caso de incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, si el Consejo General estima que pueden

afectarse los principios rectores de los procesos electorales locales, podrá ordenar a los partidos políticos, coaliciones o candidatos comunes e independientes la modificación o sustitución de los contenidos de los mensajes que transmitan por radio y televisión.

Los partidos políticos, candidatos y precandidatos podrán ejercer el derecho de réplica a que se refiere el artículo 5 de la Constitución Local, respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regula la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

El derecho a que se refiere el párrafo anterior, se ejercerá en la forma y términos que determinen las leyes que regulan a los medios de comunicación electrónicos e impresos.

Los partidos políticos podrán difundir como parte de su gasto ordinario, en todo momento salvo dentro de campañas electorales logros de gobierno de candidatos de su partido o bien de los partidos en caso de existir coaliciones.

Los partidos políticos accionantes impugnaron el 260, párrafo quinto del Código Electoral local argumentando que se trata de una limitación excesiva y desproporcional de la libertad de expresión; porque no es clara ni precisa en los supuestos y condiciones en que se puede ordenar la modificación y sustitución de contenidos de los mensajes que los partidos políticos y candidatos transmitirán en radio y televisión, además de que el Consejo General del Instituto local no

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
50/2016 Y ACUMULADAS 51/2016, 52/2016,
53/2016 Y 54/2016**

tiene competencia para ordenar la modificación o sustitución de los contenidos de los mensajes que transmitan por radio y televisión, pues es competencia del Instituto Nacional Electoral y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la sentencia se sostiene –y comparto este considerando- que la invalidez del artículo 260, quinto párrafo del Código Electoral se debe a la invasión de la competencia del Instituto Nacional Electoral para investigar las infracciones relacionadas con la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos, prevista en el artículo 41, base III, apartados B, C y D de la Constitución General⁴ y 471 de

⁴ **Constitución General**

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

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

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

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
50/2016 Y ACUMULADAS 51/2016, 52/2016,
53/2016 Y 54/2016**

la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵. De hecho, esta declaración de invalidez es acorde con el precedente acción de inconstitucionalidad 129/2015 y acumuladas⁶.

otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera. (REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

⁵ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Artículo 471.

1. Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto.

2. 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.

3. La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;

b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;

c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;

d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la denuncia;

e) Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarlas, y

f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.

4. El órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

5. La denuncia será desechada de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:

a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;

b) Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral;

c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, o

d) La denuncia sea evidentemente frívola.

6. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva deberá admitir o desechar la denuncia en un plazo no mayor a 24 horas posteriores a su recepción. En caso de desechamiento, notificará al denunciante su resolución, por el medio más expedito a su alcance dentro del plazo de doce horas; tal resolución deberá

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTENTE EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
50/2016 Y ACUMULADAS 51/2016, 52/2016,
53/2016 Y 54/2016**

Ahora bien, estimo que el párrafo cuarto del artículo 260 del Código Electoral del Estado de México que se invalida por extensión, también debió invalidarse en el estudio de fondo junto con el párrafo quinto, pues la norma que deriva de ambas disposiciones viola el derecho a libertad de expresión protegido por el artículo 6 párrafo primero de la Constitución General⁷. En efecto, el párrafo cuarto del artículo 260 del Código Electoral del Estado de México establece la prohibición para los partidos políticos, coaliciones o candidatos de incluir en su propaganda electoral, cualquier tipo de calumnia que denigre a candidatos independientes, partidos políticos, coaliciones, instituciones o terceros, mientras que el párrafo quinto remite al párrafo cuarto y establece la consecuencia en caso de incumplimiento.

ser confirmada por escrito y se informará a la Sala Especializada del Tribunal Electoral, para su conocimiento.

7. Cuando la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva admita la denuncia, emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos.

8. Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, en los términos establecidos en el artículo 467 de esta Ley. Esta decisión podrá ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

⁶ Foja 293 de la AI 129/2015 y acumuladas. Sobre el punto la votación fue la siguiente: Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo tercero, tema 8, relativo a la radio y televisión, consistente en declarar la invalidez del artículo 325, párrafo segundo, de la Ley Electoral de Quintana Roo. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra de la invalidez total del precepto.

⁷ **Constitución General**

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

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

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES EN
LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
50/2016 Y ACUMULADAS 51/2016, 52/2016,
53/2016 Y 54/2016**

Ahora bien, el párrafo cuarto –que establece la hipótesis normativa- es contrario al artículo 41, base III, apartado C de la Constitución⁸ al referirse a la calumnia que denigre instituciones, pues como dijimos en el precedente acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas⁹ y reiterado en precedentes posteriores, el artículo 41 de la Constitución General solo 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. Por tanto, en el estudio de fondo, además de haberse invalidado el párrafo quinto del artículo 260 del Código Electoral del Estado de México, también debió invalidarse el párrafo cuarto por ser una restricción no justificada a libertad de expresión.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

⁸ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

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

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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.

⁹ Resuelta el 2 de octubre de 2014, de la ponencia a mi cargo.