

**SUP-AES-019/2000**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
34/2000**

**PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE  
MÉXICO**



**Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en respuesta a la consulta formulada por la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Doña Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Esta Sala Superior considera que el objeto de la opinión a que se refiere el artículo 68, párrafo segundo, de la ley reglamentaria señalada, consiste en proporcionar al más alto Tribunal del país la posibilidad de allegarse y tener presentes, como elementos auxiliares para el examen de las cuestiones planteadas en las acciones de inconstitucionalidad de que se trate, cuando lo estime conveniente, los puntos de vista de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su calidad de órgano constitucional especializado en la materia electoral, y que por tanto, las opiniones que al respecto se emitan, se deben concretar sólo a los tópicos específicos o propios de tal especialización, o sea, a tratar de esclarecer el alcance y comprensión de los conceptos o instituciones que pertenecen al ámbito particular del Derecho Electoral y no a los que éste comparta con los del campo general del derecho, o aquellos que, no obstante corresponder a toda la ciencia jurídica, adquieran ciertas particularidades o matices especiales

**EXP. SUP-AES-019/2000**

en la materia electoral.

Por lo tanto, esta opinión, al igual que las que se han emitido en otros asuntos, sólo se ocupará de los conceptos de invalidez en los que se hacen valer planteamientos con las características apuntadas, y no de todas las que son materia de la acción de inconstitucionalidad.

La presente acción de inconstitucionalidad que promueve el Partido Verde Ecologista de México se da en contra del Decreto número 130 que contiene el Código Electoral del Estado de Aguascalientes, publicado en el Periódico Oficial de dicho estado, Tomo LXIII, número 44, de fecha treinta de octubre de dos mil, y que ha decir del promovente contraviene lo dispuesto por los artículos 1, 5, 6, 9 14, 16, 17, 41, 105, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando esencialmente lo siguiente:

1.- Que lo dispuesto en los artículos 44, 45 y 46 del Código Electoral de referencia, va en contra de lo normado por el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en contra del antepenúltimo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política Local, toda vez que en dichas normas locales electorales se desprende que no existen condiciones de equidad en la distribución del financiamiento público; que la distribución se realiza a partir de los resultados obtenidos por cada uno de los partidos políticos en las elecciones inmediatas anteriores, mismas que obedecen en primer lugar a la de gobernador del estado, siendo que esta, se realiza cada seis años, lo que obliga a que por este concepto se redistribuya hasta vencido ese lapso de tiempo; que es obligación legal contar con un órgano interno, encargado de recibir las aportaciones, donaciones y cuotas que ingresen como financiamiento público o privado, con la



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

consecuente erogación por manejo administrativo y contable de dicho órgano al interior de cada partido político; que atenta contra la existencia y participación de los institutos políticos nacionales en el estado; tales medidas contraen la participación de los partidos políticos en una de sus principales funciones; aunado a que dichos artículos legales establecen implícitamente la existencia de partidos políticos de primera, de segunda y hasta de tercera clase, al diferenciar los porcentajes del financiamiento público a que tendrán derecho cada uno de ellos.

2.- Que el artículo tercero transitorio del presente decreto señala que: "Los actuales Consejeros Ciudadanos que fueron ratificados mediante el Decreto número 95 del H. Congreso del Estado, publicado en el Periódico Oficial del Estado, de fecha seis de marzo de dos mil, continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta concluir el periodo para el que fueron ratificados, por lo que hasta esa fecha entrará en vigor lo establecido por los artículos 77 y 79 de este Código"; y es el caso, de que el mencionado Periódico Oficial de fecha seis de marzo de dos mil, no contiene publicación alguna sobre la ratificación de dichos Consejeros Ciudadanos y que los artículos 77 y 79 se refieren a la forma de integración de los Consejos Distritales Electorales y a sus atribuciones, por lo que nada tienen que ver con los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. Consecuentemente el H. Congreso del Estado no ha elegido o ratificado a los Consejeros Ciudadanos del Consejo Estatal Electoral antes referido; además de que éstos no reúnen los requisitos que ordena la fracción IX del artículo 66 del mismo código y que en particular el actual Consejero Presidente no cumple con la fracción IV del mismo artículo; por tales motivos, los actuales Consejeros Ciudadanos se desempeñan al margen de la ley, por lo que sus actos son

y serán nulos de pleno derecho.

3.- Que el artículo 69 del código en comento establece que el Secretario Técnico del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, deberá contar con título de Licenciado en Derecho legalmente expedido por institución educativa del país, con antigüedad mínima de cinco años; además de cumplir los requisitos de elegibilidad de los Consejeros Ciudadano, previstos en ese código; precepto que contraviene las disposiciones de los artículos 1 y 5 de la Carta Fundamental. Aunado a que el actual Secretario Técnico no ha sido nombrado ni ratificado por el Pleno del Consejo General, y en dicho código electoral no se señala que dicho funcionario continuará en el puesto.

4.- El artículo 206, fracción I del Código Electoral impugnado, incrementa del 2 al 2.5%, el porcentaje de votación para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional; contraviniendo con ello las bases generales para la asignación de diputados, prevista en el artículo 54, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con dicho incremento la asignación en cuestión no responde al voto ciudadano, entrando en directa contradicción con el derecho de elegir de los ciudadanos, consagrada en la fracción I del artículo 35 de la Carta Fundamental y los impide de cumplir la obligación de votar, prevista en el artículo 36, fracción III del mismo ordenamiento, haciendo nugatorio el derecho ciudadano de candidatos plurinominales de otros partidos de ser votado, tal como señala el artículo 35, fracción II, de la Ley Suprema.

Además de ello, el artículo 206 del código en comento, no establece ningún tipo de limitaciones para que el partido mayoritario que se encuentre en el supuesto del artículo 208, participe de las asignaciones

**EXP. SUP-AES-019/2000**

previstas en las fracciones I, II, III y IV del artículo 207 del mismo código, al permitir que participe en las demás asignaciones previstas, ni en la Constitución Local se desprende disposición alguna en este sentido. Independientemente de las violaciones que tal prerrogativa implica y que se han expresado en líneas anteriores, contraviniendo lo dispuesto en la fracción IV del artículo 54 de nuestra Carta Magna, ya que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales; y en este caso, el partido mayoritario puede alcanzar más del 74% de los integrantes de la legislatura.

5.- El artículo 209, segundo párrafo, inciso b), del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, aumenta del 1 al 2% el umbral mínimo con que debe contar un partido político para acceder a las regidurías por el principio de representación proporcional, con lo que se pretende limitar la participación de los partidos minoritarios en la integración de los ayuntamientos, buscando que solo exista el partido mayoritario por el principio de mayoría relativa y el partido político que obtenga el segundo lugar en los resultados electorales correspondientes.

6.- En los artículos 114, 115 y 116 del Código Electoral Local se contienen formas de participación ciudadana, denominadas referéndum y plebiscito, señalándose que podrán solicitarlos, entre otros, el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, cuya identificación se acreditará con el folio, nombre y firma que se contienen en la credencial de elector. Consecuentemente con dicha disposición, en primer lugar se confunde el padrón electoral con la lista nominal de electores, pues no todos los ciudadanos empadronados cuentan con su credencial de elector, lo que lleva al impedimento que la solicitud contenga al 100% los datos que exige; segundo no se señala a qué fecha de corte se

considerará el número de ciudadanos en el padrón electoral; tercero no existe reglamentación para establecer el porcentaje de participación de la ciudadanía para que sean declarados válidos los resultados, ni la observancia obligatoria de los mismos; además de que no incluye al titular del Poder Ejecutivo Estatal, en la participación de estas figuras.

Por otro lado, se establece que la solicitud será turnada al Consejo General Local para que a su vez, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes determine su procedencia, lo que hace pensar en que la totalidad de los integrantes de dicho consejo, cuentan con voz y no es así, ya que los consejeros representantes de los partidos políticos sólo concurren con derecho a voz.

7.- En el artículo sexto transitorio del decreto de referencia, se prescribe que se abroga la Ley Electoral del Estado de Aguascalientes, de fecha veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y uno, publicada en el Periódico Oficial del Estado el dos de junio del mismo año; no obstante la anterior ley electoral del estado, fue publicada en el referido periódico, precisamente en el suplemento número 6, tomo LVIII, de fecha cinco de febrero de mil novecientos noventa y cinco.

8.- Que manifiesta su inconformidad con lo establecido en el artículo transitorio primero, que permite la publicación y entrada en vigor de dicho código electoral.

Sentado lo anterior, la presente opinión sólo se ocupará de aportar los elementos técnico-electorales, relacionados con los conceptos de invalidez en los que se plantean temas de la materia electoral. Por consiguiente, no se pronunciará esta Sala Superior sobre los argumentos formulados por el partido político actor, identificados en el anterior



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

EXP. SUP-AES-019/2000

resumen con los numerales 7 y 8, en virtud de que versan sobre cuestiones jurídicas de carácter general. Ahora bien, en cuanto a las argumentaciones que tienen que ver con el tema de plebiscito y referéndum, en primer término cabe hacer las siguientes precisiones:

### MARCO TEÓRICO DOCTRINAL

Tratándose del concepto de plebiscito y referéndum, Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, en el Diccionario Electoral 2000, editado por el Instituto Nacional de Estudios Políticos, Asociación Civil, primera edición, noviembre 1999, páginas 552 y siguientes, en torno a las figuras mencionadas consideran lo que a continuación se transcribe:

“Consulta directa que hace al pueblo el poder ejecutivo, para que exprese su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado. Un plebiscito supone que no se ha aprobado ningún proyecto previamente, aunque también se presenta cuando un electorado da su veredicto sobre un cambio de régimen propuesto, o ratifica como tal un cambio si este ya ocurrió.

La voz que se deriva del latín *plebis-citum*, de *plebis*-pueblo y *scitum*-decisión. Literalmente, resolución del pueblo.

En la actualidad, en los regímenes democráticos, el plebiscito funciona como un procedimiento de consulta directa a las personas sobre algún asunto político de excepcional importancia en la vida colectiva, que por comprometer el destino nacional, requiere el expreso consentimiento de los ciudadanos. Como medio de expresión de opinión popular, el plebiscito es una genuina manifestación de democracia directa.

Es una forma de votación de todo el pueblo, por lo que también se conoce como la ley de la gente.

El plebiscito se ha utilizado para decidir la nacionalidad de los habitantes de un territorio disputado entre varias naciones, para legalizar anexiones territoriales, para caso de autodeterminación nacional y para resolver problemas relacionados con las minorías.

En los regímenes autoritarios, ha servido en la práctica para ratificar en su puesto al Jefe de un Estado, que generalmente ha llegado al poder en forma ilegal. Mediante el plebiscito los dictadores legitiman su actuación y afianzan su poder autocrático y usurpado, y mediante un sí o un no, presionan a la población consultada para decidir sobre una medida política importante.

El plebiscito empleado con fines electorales, produce una abusiva restricción de la libertad de los ciudadanos, ya que éstos no pueden optar más que por una posibilidad: la del candidato oficial, que es al mismo tiempo el gobernante. No se



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

EXP. SUP-AES-019/2000

da, por tanto, una clara e inequívoca manifestación de voluntad capaz de conferir al designado un título legítimo para gobernar. En tales condiciones, quien pretendiera derivar de un plebiscito su facultad de mando obraría como un usurpador, aun cuando esté en posesión de los medios materiales para poderlo hacer con eficacia.

En una situación como ésta, el plebiscito suplanta a las elecciones, dando como resultado que el consenso popular no subordina el poder a la masa de gobernados, sino que lo eleva aún más.

De ahí que el plebiscito con fines de manipulación, lo ha convertido en ocasiones en instrumento para armonizar a los regímenes surgidos al margen del derecho. Por este motivo, muchos insisten en que el plebiscito, dentro de un régimen democrático, no debe ser un medio de elección de gobernantes-que para eso existe la función electoral-, ni menos un arbitrio para legitimar poderes fácticos, sino un instrumento de expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la comunidad.

La diferencia entre el plebiscito y el referéndum consiste en que el primero es un procedimiento de legitimidad política y el segundo de legitimidad jurídica. El plebiscito es la consulta al pueblo referida exclusivamente a problemas de índole política, mientras que el referéndum comprende únicamente cuestiones jurídicas. En el referéndum el pueblo se manifiesta sobre una medida aprobada ya por el poder legislativo como proyecto de ley. Sin embargo, un referéndum puede adquirir las cualidades de un plebiscito de ipso si un gobernante o la gente vincula éste a asuntos de un cambio de régimen.

El plebiscito tuvo su origen en la antigua Roma. Era el método que se utilizaba, en tiempos de la República, para aprobar ciertas leyes que obligaban solamente a los plebeyos. Los ciudadanos comunes, separados de los patricios y senadores, votaban por una ley a petición del magistrado popular a que llamaban tribuno. Un plebiscito era una resolución aprobada por el Comitia Tributa y sometida a la aprobación del Senado sobre asuntos de especial interés para la plebe o clase de ciudadanos comunes.

A partir de la Lex Hortensia, 287 a.c., adquieren valor de ley los acuerdos votados por los plebeyos a propuestas de sus tribunos. Posteriormente, el *ius agendi cum plebe* fue utilizado por los emperadores romanos para buscar el apoyo popular a decisiones eminentemente políticas, que generalmente buscaban aumentar el poder del César, en detrimento de las otras instituciones políticas, por esta razón cayó en descrédito. La antigua práctica de los romanos ha pasado el derecho público moderno en las formas de plebiscito y de referéndum.

Algunos ejemplos de plebiscitos incluyen aquel que confirió en 1802 el status de Cónsul de por Vida y Emperador, 1804, a Napoleón, así como el que decidió la separación de Noruega de Suecia en 1905”

Como se puede advertir de lo anteriormente expuesto, las figuras de plebiscito y referéndum son mecanismos de participación ciudadana.

Al respecto, sobre este tópico particular en la ejecutoria pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el juicio de inconstitucionalidad 1/95 de fecha treinta y uno de octubre de mil



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

novecientos noventa y cinco, cuando dicho alto Tribunal no estaba facultado para conocer de inconstitucionalidad de leyes en materia electoral, cuya competencia surgió, cabe recordar a partir de las reformas constitucionales acaecidas en agosto de 1996; como se decía en aquel juicio de inconstitucionalidad 1/95, promovido por Fauzi Hamdam Amad y otros, contra actos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de otras autoridades; se advierte que se estableció como definición de materia electoral, después de realizar una apreciación jurídica, armónica y sistemática de diversos preceptos constitucionales que:

“para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el artículo 105 constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.”

Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, fracción I, 115, fracciones I y VIII, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el fin primordial del sistema electoral es la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo, así como de los ayuntamientos, a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Para el cumplimiento de ese fin, en los citados preceptos constitucionales se establecen algunas de las bases sobre las que descansa el sistema electoral mexicano, toda vez que a las mismas debe sujetarse toda la legislación electoral, incluso la de los estados, tal como se dispone en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Federal. Lo anterior permite afirmar que esas bases



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

constitucionales resultan fundamentales para nuestro sistema electoral, en virtud de que, sin ellas tal sistema carecería de los elementos necesarios para su funcionamiento.

Ahora bien, de acuerdo con los preceptos citados, el sistema electoral mexicano se relaciona con los siguientes elementos capitales:

a) La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos, ya que respecto a esta actividad recae el objeto del sistema electoral.

b) Los partidos políticos, porque es a través de dichas entidades de interés público como, entre otras cosas, se promueve la participación del pueblo en la vida democrática y se hace posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

c) Los elementos necesarios para que los partidos políticos lleven a cabo sus actividades, ya que con ellos dichos institutos políticos cumplen con los fines para los que fueron creados. Dentro de estos elementos cabe resaltar al financiamiento público, pues a través de él, entre otros aspectos, se busca la independencia de los partidos políticos respecto de presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de centros o grupos de poder (económico, social e institucional), para lo cual el Estado dota a esas entidades de interés público de recursos financieros, por vías transparentes, públicas y por fórmulas predeterminadas, de manera tal que les permitan llevar a cabo sus funciones.

d) El organismo público encargado de organizar las elecciones. En virtud de que tal órgano tiene a su cargo todas las actividades



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

inherentes a las elecciones, las cuales deben realizar sujetándose a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

e) El sistema de medios de impugnación, pues a través de éste es como se controla que todos los actos provenientes del sistema electoral se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

A mayor abundamiento, respecto al plebiscito y el referéndum existen diversidad de opiniones de los doctrinistas:

Así, Bernhard Thibaut, en su ensayo titulado: "Instituciones de democracia directa", compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto en "Tratado de derecho electoral comparado de América Latina", editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 1998, páginas 67 y 68, señala:

"El concepto de 'instituciones de democracia directa' se refiere a aquellas formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo (congreso o parlamento) o sea el ejecutivo (presidencia). Hay una gran multitud de distintas instituciones de este tipo. No resulta posible alcanzar una claridad terminológica con base en los conceptos empleados normalmente. Es cierto que el uso de algunas expresiones terminológicas de la doctrina constitucional se ha afianzado en los países con una tradición de democracia directa (sobre todo en Suiza y Francia). Allí, estas expresiones ponen además su sello en el habla cotidiana. No obstante, las definiciones casi nunca son compatibles fuera del ámbito nacional respectivo, lo que es en especial válido respecto de los conceptos básicos de plebiscito y referéndum. En general, no hay ni el habla cotidiana ni en el lenguaje científico definiciones generalmente aceptadas de los varios conceptos existentes".

A su vez, Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, en su Diccionario Electoral 2000, editado por el Instituto Nacional de Estudios Políticos, Asociación Civil, primera edición, noviembre 1999, página 552, refieren en torno al plebiscito lo siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

EXP. SUP-AES-019/2000

“Consulta directa que hace al pueblo el poder ejecutivo, para que exprese su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado. Un plebiscito supone que no se ha aprobado ningún proyecto previamente, aunque también se presenta cuando un electorado da su veredicto sobre un cambio de régimen propuesto, o ratifica como tal un cambio si este ya ocurrió.

La voz que se deriva del latín *plebis-citum*, de *plebis*-pueblo y *scitum*-decisión. Literalmente, resolución del pueblo.

En la actualidad, en los regímenes democráticos, el plebiscito funciona como un procedimiento de consulta directa a las personas sobre algún asunto político de excepcional importancia en la vida colectiva, que por comprometer el destino nacional, requiere el expreso consentimiento de los ciudadanos. Como medio de expresión de opinión popular, el plebiscito es una genuina manifestación de democracia directa”.

José Silie Gatón, en su obra: “Tratado de derecho electoral”, imprenta del INCAT, Santo Domingo, República Dominicana, 1994, página

451, expone:

Si bien el referéndum tiene un parentesco histórico con el plebiscito, la similitud o confusión se ha dado en la práctica ya que indistintamente han sido usados ambos términos para obtener opinión del pueblo en cuanto a hechos de una u otra naturaleza, sin que se delimite con certeza el término, amén de que tanto para uno como para otro, es suficiente un sí o un no en la consulta popular. Como ya se advirtió, la diferencia esencial consiste en que el plebiscito no afecta actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos, medidas de gobierno y a las materias relativas a la forma de gobierno. Por el contrario, en el referéndum la ciudadanía emite su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico”.

Ahora bien, de lo planteado por los actores respecto de las mencionadas formas de participación popular, cabe señalar que del resumen de sus agravios, únicamente se controvierte la reglamentación de dichas figuras jurídicas, no obstante ello se manifiesta lo siguiente:

Si bien no se encuentran previstas en forma expresa las figuras jurídicas anteriormente mencionadas, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello no excluye que tales mecanismos de consulta popular, con las características como las que se establecen en el



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

dispositivo 17, constitucional local que se ataca de inválido, puedan implementarse en alguna entidad federativa, toda vez que, de la lectura de los artículos 117 y 118 de la Constitución Federal no se advierte prohibición en el sentido de que las entidades que conforman nuestro país no puedan establecer ese tipo de mecanismos de participación ciudadana.

Además, las cuestiones que según el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, pueden ser motivo de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, no controvierten las normas constitucionales que imponen obligaciones a las entidades de la federación, como son principalmente, las contenidas en los artículos 115 y 116, en cuanto a que deberán adoptar para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, dividiéndose el poder público, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Esto es, si en la especie no se está en el caso de que se establezcan como objeto de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, cuestiones relacionadas con la alteración del régimen republicano, representativo y popular, es incuestionable que no se contravienen las disposiciones contenidas en el artículo 116, fracciones I y IV de la Constitución Federal, máxime que ésta última lo que establece son las garantías que deben contenerse en las constituciones y leyes locales en materia electoral, pero desde luego, sin coartar la libertad de las legislaturas de las entidades federativas para establecer, dentro de dichas normas constitucionales y legales.

Por el contrario, según lo dispone el artículo 40 de nuestra Carta Magna, es voluntad del pueblo constituirse en una república



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esa Ley Fundamental.

En tanto, si bien tampoco existe consenso en la doctrina respecto a los mecanismos de democracia directa o semidirecta, lo cierto es que resulta innegable el carácter democrático que pueden revestir y, por ende, a través de ellas hacer patente la voluntad del pueblo en el ejercicio de su soberanía a través de las figuras jurídicas de plebiscito, y referéndum.

Ahora bien, por lo que hace a los conceptos de invalidez identificados con los numerales 2 y 3, en los que entre otras cosas se señala que en el Periódico Oficial de fecha seis de marzo del presente año, no contiene publicación alguna sobre la ratificación de los Consejeros Ciudadanos, o bien, que dichos consejeros no reúnen los requisitos que ordena la fracción IX del artículo 66 del Código Electoral Local, particularmente el Consejero Presidente no cumple con la fracción IV del mismo artículo; y que el Secretario Técnico no ha sido nombrado ni ratificado por el pleno de dicho Consejo General; sobre el particular, esta Sala Superior considera que debido a que en el Decreto número 95 del H. Congreso del Estado de Aguascalientes, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha seis de marzo del año en curso, se ratificaron a los Consejeros Ciudadanos del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de la citada entidad federativa es que en esa ocasión se debieron haber interpuesto los medios impugnativos correspondientes de los requisitos exigidos por la ley local para ocupar tales cargos, por lo que resulta claro que al haberse promovido la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa en contra del Decreto número



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

130, que contiene las reformas al Código Electoral del Estado de Aguascalientes, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado, el treinta de octubre del mismo año, resulta incuestionable que el derecho del promovente para hacer valer la impugnación atinente precluyó, por no haberlo hecho en el momento procesal oportuno, en atención al principio de definitividad que rige la materia electoral, contenido en el artículo 41, base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que en consecuencia la designación de los mencionados Consejeros Ciudadanos quedó firme y definitiva.

No pasa desapercibido para esta Sala Superior lo señalado por el promovente, en el sentido de que en el Periódico Oficial de fecha seis de marzo de dos mil, no se contiene publicación alguna sobre la ratificación de los referidos Consejeros Ciudadanos; toda vez que ello constituye la omisión al cumplimiento de requisitos formales del proceso legislativo en la emisión del Código Electoral del Estado, por lo que evidentemente escapan a la materia sobre la que puede versar la opinión de esta Sala.

Una vez aclarado lo anterior, esta opinión se avocará a lo resumido en los numerales 1, 4 y 5.

A. En relación a los argumentos vertidos relativos a temas de financiamiento de los partidos políticos, contenidos en el numeral 1, esta Sala Superior considera en primer término hacer los siguientes señalamientos:

#### I. MARCO JURÍDICO:

Se estima conveniente transcribir los preceptos constitucionales

federales y locales, así como los preceptos legales involucrados en la presente argumentación respecto al tema del financiamiento, para que en base a ello estar en posibilidades de determinar si los artículos legales a que alude el partido político promovente, se contraponen a lo dispuesto por el artículo constitucional antes referido.

El artículo 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

**“ARTÍCULO 41**

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

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, y
- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

Por su parte el artículo 116 en su fracción IV, inciso f) de la misma Carta Fundamental señala lo siguiente:

**“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.

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

D) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;  
...”

La Constitución Política del Estado de Aguascalientes, dispone al respecto en su artículo 17, último párrafo, lo siguiente:

**“ARTÍCULO 17**

...  
El Código Estatal Electoral establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas electorales, de acuerdo a las disponibilidades del Presupuesto de Egresos del Estado y a lo que determine el Instituto Estatal Electoral. También determinará los topes para gastos de campaña y los montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los particulares. De igual forma, regulará los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso del financiamiento en su conjunto y las sanciones que en su caso corresponda por incumplimiento.”

Del Código Electoral del Estado de Aguascalientes se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 44, 45 y 46, los cuales disponen:

**“ARTÍCULO 44**

El financiamiento público estatal se dividirá en dos porciones: la primera del 30 %



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00433  
03533  
EXP. SUP-AES-019/2000

destinada al fortalecimiento del sistema de partidos y distribuida conforme a la fracción I del presente artículo; y la segunda del 70 % a distribuirse según el criterio de estricta proporcionalidad a las votaciones obtenidas por cada partido político conforme a la fracción II de este artículo;

I.- La primera porción del 30 %, se destinará al fortalecimiento del sistema de partidos acreditados en el Estado, y se distribuirá en forma igualitaria a los partidos políticos que hubieran alcanzado el 2% de la votación total en el Estado, quienes lo destinarán a su operación normal.

II.- A los partidos políticos con registro nacional que no hubieran alcanzado el 2% de la votación total en el Estado, se les otorgará con motivo de su financiamiento únicamente el 5% calculado de acuerdo a la primera porción que señala la fracción anterior;

III.- En el caso de que se registren nuevos partidos políticos nacionales, de la primera porción se destinará el 5% el cual será distribuido entre dichos partidos de manera igualitaria, siempre y cuando el porcentaje no rebase el 0.5% de dicho presupuesto por cada partido político.

IV.- En caso de que no existieran nuevos partidos políticos, la parte proporcional se repartirá de manera igualitaria entre los partidos políticos a que hace alusión la fracción I, del presente artículo.

V.- La segunda porción, también del 70% del financiamiento, será entregada a los partidos políticos acreditados, de manera proporcional, de acuerdo a los resultados electorales de las elecciones inmediatas anteriores de Gobernador, Diputados de mayoría relativa y miembros de Ayuntamientos, correspondiendo a cada una el 36%, 32% y 32% respectivamente.”

#### “ARTÍCULO 45

La asignación que corresponda a cada partido por estricta proporcionalidad, a que se refiere la fracción V del artículo anterior, se calculará obteniendo el porcentaje que corresponda de votos recibidos por cada partido con derecho al financiamiento, en las elecciones inmediatas anteriores respectivas; y

El financiamiento público que corresponda a cada partido político, para su operación normal, será entregado prorrateado en ministraciones mensuales, al representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral.”

#### “ARTÍCULO 46

En año electoral, para el financiamiento de los gastos de campaña se otorgará adicionalmente una cantidad equivalente al 50 % de los recursos destinados como financiamiento para la operación normal de los partidos, aplicando para su distribución el mismo criterio de proporcionalidad definido anteriormente.”

En virtud de la problemática planteada y de acuerdo con el texto de los preceptos constitucionales y legales de mérito, así como de aquellos que guardan vinculación con este asunto, conviene puntualizar algunos aspectos que servirán de apoyo para externar la opinión de esta Sala Superior sobre el tema del financiamiento.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con precisión en el artículo 41, ha atribuido a los partidos políticos la calidad de entidades de interés público, que tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Dicha disposición encierra el espíritu del Constituyente, con el ánimo de establecer un sistema de partidos políticos, con el objeto de fortalecer los avances democráticos para la integración de los órganos de gobierno, dada la enorme importancia adquirida por éstos en el ámbito político-electoral, a grado tal, que es constante preocupación el que cuenten con los elementos necesarios para cumplir con sus objetivos, entre los cuales, es obvio, se encuentran los recursos para los gastos generados con motivo de las actividades que realizan; por ello, tales recursos han sido considerados en el propio ámbito constitucional, para garantizar la consolidación del sistema de partidos, como medios reconocidos para preservar el cumplimiento de los principios democráticos en los que descansa el estado de derecho que nos rige y para reflejar la pluralidad de las fuerzas políticas del país; por lo mismo, esos principios han dado lugar a normas cuyo objetivo es regular la captación y el ejercicio de los apoyos económicos necesarios para el desempeño de sus actividades, en la búsqueda por preservar su independencia y que en las contiendas electorales cuenten con aportaciones financieras equitativas, que les permitan ser partícipes activos y conductos representativos de la voluntad popular, en aras de fortalecer el régimen democrático.

**EXP. SUP-AES-019/2000**

De esta manera, constitucionalmente se ha establecido el financiamiento público en favor de dichos institutos políticos, bajo dos rubros fundamentales: el referente a las actividades ordinarias permanentes y el relativo a la obtención del voto en procesos electorales.

Un aspecto importante en cuanto a financiamiento de los partidos políticos se refiere, es el tocante al monto de recursos que han de corresponder a cada uno de ellos. Nuestra Constitución Federal, estatuye la directriz que rige en esta problemática y es precisamente la equidad, pues precisa como necesario, garantizar a través de la legislación, que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Si bien es verídico que se ha buscado la igualdad de condiciones bajo las cuales contiendan los diversos partidos políticos, esa igualdad no se ha establecido de una manera llana, sino también, atendiendo a la idea de una justicia distributiva, consistente en el reparto de cosas desiguales proporcionalmente a la desigualdad de los sujetos, es decir, conforme a la equidad.

En primer lugar, se ha pretendido fijar normas encaminadas a que todos los partidos políticos tengan iguales oportunidades, derechos y deberes, esto es, a todos se les coloca en un mismo plano; pero confluente, en cuanto al otorgamiento del financiamiento, una distribución proporcional de recursos en donde se le otorga una importancia relevante a la fuerza electoral que representa cada partido político.

Es así que, en atención a esta notable circunstancia, en el sistema jurídico electoral mexicano, se ha optado por considerar dicha opción

**EXP. SUP-AES-019/2000**

distributiva, por estimarla una pauta de reparto más justa, donde la figura primordial es la voluntad del electorado, al manifestar su preferencia por determinado o determinados institutos políticos, que por lo mismo, adquieren mayor grado de representatividad, aumentando notablemente su estructura para penetrar en la sociedad con mayor fuerza y así conseguir una consolidación, o bien, una permanencia que brinda continuidad en sus actividades; sin embargo, se ha buscado un equilibrio para no desatender el pluralismo, al permitir el surgimiento de nuevas corrientes políticas y brindarles el apoyo para que las nuevas fuerzas lleguen a consolidar una posición política.

Es claro que los partidos más pequeños tienden a buscar la mayor cantidad de recursos, para conseguir la apuntada consolidación, mejorar la penetración en la sociedad y crecer en cuanto a su grado de representatividad, por lo que siempre buscarán que se establezca un criterio de distribución plenamente igualitario. En contrapartida, los partidos mayores defienden la distribución proporcional a los votos obtenidos porque, aducen, no puede darse un tratamiento idéntico a fuerzas políticas de magnitudes diferentes, con requerimientos distintos, por su presencia más amplia o bien más reducida.

En tales circunstancias, del contenido del artículo 41, fracción II, de la Constitución General de la República, por lo que hace al financiamiento de los partidos políticos, se desprende lo siguiente:

1. La ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.
2. La ley señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

3. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

En este rubro, se precisan algunas directrices en materia federal y remite a lo que disponga la ley, en cuanto a su otorgamiento; al efecto, la Constitución establece, en lo conducente:

a) La forma en la que el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, debe fijar el monto para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes, destacando que el treinta por ciento de la cantidad total resultante, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante, de acuerdo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.

En consecuencia, a nivel federal, en torno al financiamiento a los partidos políticos nacionales, se ha previsto esa duplicidad de criterios para alcanzar un equilibrio, puesto que según quedó apuntado, el treinta por ciento de la cantidad total que se destine al financiamiento



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

para actividades ordinarias permanentes, se ha de distribuir entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante, se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior; esto es, los partidos que tienen una mayor cantidad de votos recibirán una mayor cantidad de dinero de la bolsa compuesta por el setenta por ciento del total con el que se integra el financiamiento público.

Por lo que respecta al financiamiento destinado a las campañas, el artículo 41, fracción II, inciso b), Constitucional, establece que éste equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en el año de los procesos electorales federales.

Así se encuentra delineado el financiamiento en el ámbito federal, en el que la Constitución señala las pautas que han de seguirse y además, encomienda a la ley la tarea de garantizar que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos que les permitan desarrollar sus actividades y establecer las reglas a que se sujetará su financiamiento y el de sus campañas electorales.

Por lo que se refiere a las Entidades Federativas, en el inciso f), de la fracción IV, del artículo 116, de la Constitución Política del País, se previene que las legislaciones locales garantizarán que se otorgue a los partidos políticos, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y el desarrollo de actividades tendientes a la obtención del voto, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales con que cuenten, pero sin que estén constreñidas a sujetarse a determinadas reglas, pues no está prevista tal exigencia.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

En razón de lo anterior, para los estados de la república, si bien no se imponen límites o bases específicas en cuanto al financiamiento público que han de otorgar a los partidos políticos, sí, en cambio, se establece como principio rector la equidad, tanto para su sostenimiento ordinario, como para la obtención del sufragio universal durante los procesos electorales.

De manera que, la disposición fundamental sólo ordena que los estados, a través de su Constitución Estatal y sus respectivas leyes, garanticen dicho principio rector, dejando a discreción de las entidades la determinación de las formas y mecanismos legales correspondientes, encaminados a buscar una situación equitativa entre los partidos políticos en cuanto al financiamiento para la realización de sus actividades y fines. Lo anterior significa, pues, el reconocimiento de la libertad legislativa en esa materia, ante las circunstancias especiales de cada Entidad, sus posibilidades económicas y la propia situación política que prevalezca en ellas, para lograr un mayor acercamiento a la realidad que impere en dichos Estados.

Consecuentemente, para cumplir con ese postulado, debe considerarse que la equidad en materia electoral, tratándose de financiamiento público de los partidos, consiste en el derecho igualitario consignado en ley para que todos puedan alcanzar esos beneficios, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de tal manera que cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponda, de acuerdo con su grado de representatividad; además, debe distinguirse entre el derecho mismo para recibir financiamiento público y el porcentaje que a cada partido le corresponde, como ya lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

~~00545~~  
00446

**EXP. SUP-AES-019/2000**

inconstitucionalidad 11/98, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, así como también, que el derecho a percibir financiamiento constituye la situación legal que autoriza y garantiza que, conforme a las bases y criterios respectivos, cada partido esté en condiciones de recibir los recursos económicos necesarios; mientras que, el porcentaje respectivo, corresponde a la situación real de cada partido, que justifica el otorgamiento de mayores o menores recursos económicos, según las particulares condiciones o circunstancias de cada instituto político (Semanao Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo IX, mayo de 1999, Pleno y Salas, páginas 741 y 742).

De esta manera, ese máximo Tribunal del país, ha establecido que el principio de equidad se logra: “primero, mediante el establecimiento de reglas generales, a través de las cuales se garantice que, conforme a los mecanismos y criterios respectivos, los partidos políticos puedan obtener financiamiento público; y segundo, mediante disposiciones que establezcan reglas de diferenciación entre los respectivos partidos, acorde con su grado de representatividad y situación particular, a efecto de concederles de manera proporcional los recursos que a cada uno corresponda” (página 742 de la misma publicación).

Aunque la equidad implica un trato diferenciado, no netamente igualitario, se entiende en virtud de que para ello se toma en cuenta el grado de representación que dichos entes jurídicos tienen, pues precisamente ello es la justificación de su existencia y su permanencia y, por ende, también es la base para el otorgamiento de mayores recursos económicos para sus actividades permanentes y para las inherentes a los procesos electorales o bien, para su disminución; de modo que, los recursos deben otorgarse en una proporción mucho mayor en favor de los partidos que tienen más grado de



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

~~00516~~  
00447

**EXP. SUP-AES-019/2000**

representatividad y que, por ese motivo, merecen el apoyo necesario para realizar el cúmulo de actividades correspondientes a la magnitud que los propios electores le han asignado con su preferencia, pero sin desatender un financiamiento razonable para aquellos otros que no fueron tan afortunados con la obtención de sufragios.

## II OPINIÓN SOBRE EL CASO CONCRETO:

Sentado lo anterior, se tiene presente que, el artículo 17 en su último párrafo de la Constitución de Aguascalientes, y los artículos 44, 45 y 46 del Código Electoral Local, los cuales han quedado transcritos con anterioridad, y de los que se desprende que tanto la Constitución como la Legislación secundaria, del Estado de Aguascalientes, acogen cabalmente el criterio fundamental que rige en materia de aportación de recursos económicos públicos para los partidos políticos, pues por un lado, distribuye el financiamiento de manera igualitaria y, por el otro, en forma proporcional a la fuerza electoral de cada instituto, ya que los partidos políticos, según su grado de representatividad, son colocados en situaciones distintas, a las que evidentemente debe corresponder la aplicación de porcentajes diferentes, lo que deriva únicamente de su eficacia o ineficacia para allegarse sufragios a su favor, y es acorde con la equidad ordenada por la Constitución Federal y acogida por la Constitución Local. La equidad se logra en razón de que, ordenan la distribución igualitaria del financiamiento público, ya que, en lo que interesa, tocante a los partidos políticos, una primera porción del treinta por ciento se destinará al fortalecimiento del sistema de partidos acreditados en el estado, distribuyéndose en forma igualitaria a los partidos políticos que hubieran alcanzado el 2% de la votación total en el estado, y una segunda porción que equivale al setenta por ciento a distribuirse en forma proporcional a la fuerza



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

03547

00448

**EXP. SUP-AES-019/2000**

electoral de cada instituto, conforme lo estipula la fracción V del artículo 44 del Código Electoral Local, en el que se dispone que dicha segunda porción será entregada a los partidos políticos acreditados de manera proporcional, de acuerdo a los resultados electorales de las elecciones inmediatas anteriores de gobernador, diputados de mayoría relativa y miembros de ayuntamiento, correspondiendo a cada una el 36%, 32% y 32% respectivamente; disponiéndose en el artículo 45 que esta asignación se calculará obteniendo el porcentaje que corresponda de votos recibidos por cada partido con derecho al financiamiento en las elecciones inmediatas anteriores respectivas.

De donde se desprende por un lado, que la distribución del financiamiento se calcula según el porcentaje de la votación estatal que hubiese obtenido cada uno de los partidos políticos, ya que éstos, de acuerdo a su grado de representatividad son colocados en situaciones distintas a las que evidentemente debe corresponder la aplicación de porcentajes diferentes, acorde a lo ordenado por la Constitución Federal. Y por el otro, en el supuesto de que se registren nuevos partidos políticos nacionales, la fracción III de dicho artículo señala que de la primera porción (30%) se destinará el 5% que habrá de ser distribuido entre dichos partidos de manera igualitaria, siempre y cuando el porcentaje no rebase el 0.5% de dicho presupuesto por cada partido político.

Respecto a este último punto, cabe señalar que la distribución mencionada se basa en el principio de equidad de trato igual a los iguales y desigual a los desiguales, partiendo de la distinción entre partidos políticos nacionales que ya participaron en un proceso electoral local, a quienes en virtud de haber obtenido una aceptación mínima de parte del electorado, se le trata de manera igualitaria a los



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00548

00449

**EXP. SUP-AES-019/2000**

partidos políticos nacionales de mayor antigüedad y aquellos partidos políticos nacionales de nuevo registro, que no hubiesen participado en una contienda electoral anterior, y que por tal diferencia no pueden gozar del mismo financiamiento que los partidos antes indicados, por no haber intervenido en proceso estatal electoral, es decir, por no haber pasado por “la prueba” del respaldo popular. Por lo tanto, a los primeros (partidos políticos nacionales con participación en proceso electoral local anteriores) se les debe dar un trato igual, en tanto que a los segundos, es decir, a los que cuenten con reciente registro local, se les debe dar un trato diferente a ellos, como en el caso lo dispone el mandato constitucional consagrado en el artículo 116, fracción IV, inciso f).

Sin embargo, no pasa desapercibido a esta Sala Superior, que el porcentaje que para financiamiento se destina a los partidos políticos nacionales, que intervienen por primera vez en una contienda electoral local, debe ser ponderado por ese alto Tribunal a efecto de que el mismo, no quebrante el multicitado principio de equidad y, que la cantidad que finalmente se les otorgue no sea de tal magnitud que implique una simple apariencia de cumplimiento con la norma constitucional y el principio citado.

Consecuentemente a lo anterior es dable concluir que en la distribución contenida en los artículos 44, 45 y 46 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes se dan las condiciones de equidad en la distribución del financiamiento público, además de que su distribución se realiza a partir de los resultados obtenidos por cada uno de los partidos políticos en las elecciones inmediatas anteriores, tal y como lo determinan los preceptos constitucionales federales; así como también existe por disposición constitucional, la obligación de contar con un órgano



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

interno que se encargue de recibir las aportaciones, donaciones y cuotas que egresen como financiamiento público o privado. Aunado a ello, en dichos artículos legales, no se atenta contra la existencia y participación de los institutos políticos nacionales en el estado, pues como ya se ha señalado de acuerdo al artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se otorgan a las constituciones y leyes estatales en materia electoral, plena libertad para regular el aspecto del financiamiento público, con la única limitante de que la distribución sea equitativa.

Además de que, por lo que hace a la manifestación vertida por el partido político promovente, en el sentido de que la distribución se realiza a partir de los resultados obtenidos por cada uno de los partidos políticos en las elecciones inmediatas anteriores, mismas que obedecen en primer lugar a la de gobernador del estado; cabe establecer que en el caso particular, como ya se describió esta forma de aplicación se da en forma igualitaria para todos los partidos políticos, acatando con ello el mandato constitucional de la equidad en la contienda y la asignación de los recursos públicos.

Tampoco es atendible lo señalado por el promovente en el sentido de que con la distribución de financiamiento señalada en los artículos 44, 45 y 46 del Código Electoral Local, se establece implícitamente la existencia de partidos políticos de primera, de segunda y de tercera clase; ello en virtud, de que como ya se ha dicho, el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga plena libertad a las legislaturas locales para brindar financiamiento público a los partidos políticos locales, pero siempre atendiendo a su fuerza electoral, por lo que la preeminencia de unos partidos políticos, sobre otros, se produce por su penetración en la



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

sociedad medida a través de los votos obtenidos, lo que es acorde con el multicitado principio de equidad, tal y como se conceptúa constitucionalmente.

B. Por otra parte, procede a continuación analizar los puntos de inconformidad contenidos en los numerales 4, primera parte y 5 en forma conjunta, pues en ellos esencialmente se arguye que los artículos 206, fracción I y 209, segundo párrafo, inciso b), del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, se contraponen a la disposición contenida en el artículo 54, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pues en efecto, el promovente señala que en el primero de los artículos legales mencionados se incrementa del 2 al 2.5% el porcentaje de votación para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional; y en el segundo de dichos preceptos legales, se incrementa del 1 al 2% el porcentaje mínimo con que debe contar un partido político para acceder a las regidurías por el mismo principio.

Hecha la aclaración anterior, esta Sala Superior considera en primer término hacer los siguientes señalamientos:

#### **I. MARCO JURÍDICO:**

Previo a emitir opinión por lo que a esta temática atañe, se estima conveniente realizar la transcripción de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos involucrados en las acciones de inconstitucionalidad y en torno a los cuales se hacen los planteamientos por los partidos accionantes.

#### **“ARTÍCULO 40**

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo



concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

**“ARTÍCULO 41**

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

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;

...”

**“ARTÍCULO 54**

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

...”

I. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

...”

**“ARTÍCULO 115**

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

...”

VIII. Las leyes de los estados introducirá el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

...”

**“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:

...”

**EXP. SUP-AES-019/2000**

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

...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

..."

**"ARTÍCULO 133**

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados".

En tanto que de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, se cuestiona la siguiente norma:

**"ARTICULO 17**

El Congreso del Estado estará integrado por dieciocho Diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, de los que corresponderán ocho al Municipio de Aguascalientes y uno por cada uno de los Municipios restantes; y hasta nueve Diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal cuya demarcación es el Estado.

El Instituto Estatal Electoral fijará el ámbito territorial de los distritos electorales uninominales y sus cabeceras, debiendo revisarse la misma después de cada Censo Nacional de Población.

La asignación de los nueve Diputados según el principio de representación proporcional, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en particular disponga el Código Estatal Electoral:

I.- El partido político deberá acreditar que tiene su registro nacional e inscribir candidatos a Diputados por mayoría relativa, en por lo menos doce de los dieciocho distritos uninominales;

II.- Las diputaciones por el principio de representación proporcional se otorgarán a todo partido político que obtenga por lo menos el dos punto cinco por ciento de la votación emitida;

III.- El partido político que cumpla con los incisos anteriores tendrá derecho a que se le asigne por el principio de representación proporcional, el número de Diputados de sus listas que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal.

..."



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00454  
00553

EXP. SUP-AES-019/2000

Código Electoral del Estado de Aguascalientes:

**“ARTICULO 206**

Una vez concluido el cómputo final de la elección para Diputados de mayoría relativa, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral procederá a la asignación de las Diputaciones por el principio de representación proporcional y para tal efecto se observará lo siguiente:

Para que un partido político tenga derecho a participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, es preciso que obtenga por lo menos el 2.5% de la votación total emitida; haber acreditado su registro nacional ante el Consejo General Instituto Estatal Electoral; y tener registrados candidatos a Diputados por mayoría relativa en, por lo menos, doce de los dieciocho distritos electorales uninominales; y

Para efectos de la asignación de las diputaciones de representación proporcional, se entiende por votación estatal emitida o simplemente votación estatal, la correspondiente a la elección de Diputados de mayoría relativa en todo el Estado, deduciéndose la votación emitida a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2.5% y los votos nulos.”

**“ARTICULO 207**

Las normas para la asignación de curules de representación proporcional son las siguientes:

I.- Todos los partidos o coaliciones que hayan obtenido por lo menos el 2.5% de la votación total emitida tendrán derecho a participar en la asignación de Diputados de representación proporcional;

II.- Se hará la declaratoria de aquellos partidos que hayan obtenido el 2.5% de la votación;

III.- Para distribuir las diputaciones restantes, se utilizará la fórmula electoral que se integra por los elementos siguientes:

- a).- Porcentaje mínimo
- b).- Cociente electoral;
- c).- Cociente rectificado; y
- d).- Resto mayor.

El porcentaje mínimo lo representa el 2.5% de la votación total emitida.

El cociente electoral se calcula dividiendo la suma de los porcentajes obtenidos



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

con respecto a la votación total por los partidos políticos con derecho a participar en la asignación, deducido el 2.5% entre el número de curules a repartir;

El cociente rectificado se calcula dividiendo la suma de los porcentajes obtenidos con respecto a la votación total, por los partidos políticos con derecho a participar en la asignación, deducidos los porcentajes utilizados para obtener curules, entre el número de curules por repartir.

Resto mayor de votos: Es el remanente de porcentajes deducidos los utilizados en la asignación de curules, por los tres elementos anteriores de la fórmula electoral;

IV.- A todos los partidos que hayan obtenido el 2.5% o más de la votación estatal se le asignará una diputación. En segundo término se asignará una diputación adicional a cada uno de los partidos políticos una vez deducido el 2.5% y que alcancen el cociente electoral. En tercer término se asignará una diputación adicional a cada uno de los partidos políticos cuyos porcentajes resultantes una vez deducidos los porcentajes ya utilizados contengan el cociente rectificado. Si aún quedaren curules por repartir, éstas se asignarán utilizando los restos mayores.”

#### **ARTICULO 208**

Todo partido político que obtenga el triunfo en la totalidad de los distritos uninominales, tendrá derecho a participar en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, sin que pueda exceder de veinte, tomando en cuenta los asignados por ambos principios.”

#### **ARTICULO 209.**

Con base en los resultados finales de los cómputos municipales, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral procederá a la asignación de regidurías de representación proporcional y para el objeto observará lo siguiente:

Para que un partido político o coalición tenga derecho a participar en la asignación de regidores de representación proporcional es preciso que:

- a).- No haya obtenido la mayoría relativa de la elección en el Municipio de que se trate; y
- b).- Que la votación recibida a su favor en el Municipio de que se trate sea igual o mayor al 2% de la votación total emitida en el Municipio correspondiente.”

## **II. MARCO DOCTRINAL:**

Existen dos sistemas electorales mediante los cuales se transforman votos en asientos parlamentarios o congresionales, reconocidos unánimemente por la doctrina: el sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional.

El principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules, al



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país, por tanto, se caracteriza primordialmente, porque en virtud de la simple diferencia aritmética superior de votos, a favor de un candidato, éste resulta elegido; y que la representación proporcional, es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.

Sobre la representación proporcional, la doctrina, especialmente Giovanni Sartori, en su obra Ingeniería Constitucional Comparada y Dieter Nolhen, en Sistemas Electorales y Partidos Políticos, identifican tres subsistemas, a los que denominan: a) Representación proporcional pura, bajo el cual la proporción de votos logrados por un partido político y la proporción de curules asignadas, encuentran la mayor aproximación, sin la presencia de barreras legales directas o indirectas que alteren el efecto proporcional; b) Representación impura o imperfecta donde por medio de barreras indirectas, como la división del territorio en gran cantidad de circunscripciones o distritos pequeños o medianos se impide un efecto proporcional aritmético inmediato en el que se empate el porcentaje de escaños y el de votos; y c) Representación proporcional con barrera legal, donde se limita el número de partidos a los que se concede la posibilidad de acceder a la representación parlamentaria mediante una barrera inicial.

La representación pura es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas

**EXP. SUP-AES-019/2000**

relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Los sistemas mixtos o segmentados son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cual de los dos principios se utilice con más extensión y relevancia.

Las barreras legales tienen, una importancia especial en la conversión de votos en escaños; como función primordial, además, tienen la de excluir a los partidos políticos que no alcancen un grado de arraigo y de cierta representación importante en la sociedad, de la distribución de diputados de representación proporcional y a la par ejercer un efecto concentrador sobre el sistema de partidos.

Antonio de Cabo de la Vega, en su obra el Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994, analizando las barreras porcentuales dice:

“En un intento por estabilizar los sistemas de partidos y por evitar la proliferación máxima de los mismos que ciertos sistemas proporcionales parecerían llamados a provocar, se ha establecido en diferentes ordenamientos (Alemania, España) una barrera mínima de porcentaje de votos por debajo de la cual no se entra al sistema de reparto proporcional de escaños, imposibilitando así la representación de partidos que, según sus resultados en votos, carecen de un determinado grado de implantación ...La justificación ideológica de estas barreras electorales se halla en el intento de evitar que grupos radicalizados, bien sea por motivos ideológicos o por intereses particulares concretos, puedan alcanzar representación pasando a comportarse como elementos antisistema que traten de obstruir la vida parlamentaria”.

**EXP. SUP-AES-019/2000**

Por lo tanto, si bien con la adopción del sistema de representación proporcional, como complementario del tradicional de mayoría relativa, adoptados inicialmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, luego, por imperativo contenido en el precepto 116, de la Carta Magna, acogido por las legislaciones locales, se pretende reproducir con la mayor fidelidad posible en la cámara de diputados federal, en los congresos locales, las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población, esa posibilidad de representación no es extensiva para todos aquellos partidos políticos que, obteniendo su registro mediante la satisfacción de los requisitos constitucionales o legales, participen activamente en la contienda electoral y por ese sólo hecho sean merecedores de participar en la asignación de curules por el sistema de representación proporcional, sino que este beneficio, se encuentra reservado para aquellos partidos o coaliciones que demuestren tener cierto grado de representatividad en la ciudadanía, lo que exclusivamente se pone de manifiesto, más que, con la comprobación de contar con cierto número de militantes, con la votación que obtengan en la jornada electoral respectiva por ser este acto, cúspide del proceso electoral y el que materialmente pone de manifiesto el grado en que ese partido tiene arraigo en la sociedad y ésta comparte su ideología y propuestas políticas.

Ciertamente, una de las características fundamentales del sistema de representación proporcional en oposición al de mayoría relativa, es el de permitir a los partidos minoritarios tener acceso a los puestos de elección popular y de esta manera se escuche la voz de quienes al votar no alcanzaron esa mayoría; sin embargo, tiene así mismo, como finalidad limitar la proliferación de partidos con mínimo grado de



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

influencia en la sociedad y consecuentemente sólo permite el acceso de aquellos que sean beneficiados con un porcentaje de votación igual o mayor al límite establecido para acceder.

Esa barrera, está establecida prácticamente en todas las naciones en las que se acude al sistema de representación proporcional para permitir a ciertos partidos políticos minoritarios que sus candidatos accedan a cargos de elección popular por ese sistema; al respecto conviene citar un apuntamiento que sobre el particular hace Dieter Nolhen en el Tratado Electoral Comparado de América Latina, páginas 154 y 155, coedición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Universidad de Heidelberg, Instituto de Ciencia Política; el Instituto Federal Electoral y el Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 1998, quien sostiene:

“... A diferencia de las barreras fácticas naturales que surgen por el tamaño de las circunscripciones y varían según el tamaño de éstas, las barreras legales se establecen de manera artificial. Se pueden diferenciar de acuerdo con el área de utilización y con su altura. Las barreras legales pueden referirse a todo el territorio nacional, a agrupaciones de circunscripciones o a circunscripciones individuales. Además, pueden ser aplicadas en la primera o en segunda fase de la conversión de votos en escaños. Y por último pueden variar mucho en su altura. En la práctica, existen barreras legales desde 1.0% hasta 5.0% en el ámbito nacional y hasta 12.5% en el de la circunscripción. Mientras que hasta que hace demasiado tiempo únicamente unos cuantos países empleaban barreras legales, éstas han sido introducidas en varios países al cabo de reformas electorales recientes (por ejemplo, Italia, Japón, Mozambique, Nueva Zelanda y en todas y cada una de las democracias de Europa del Este)”.

El propio autor en su diversa obra intitulada Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos, Páginas 114 a 116, editada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en coedición con el Instituto Federal Electoral y la Fundación Friedrich Naumann, México 1999, también ha sostenido lo que en seguida se reproduce:



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

EXP. SUP-AES-019/2000

“...En la misma orientación se inscribieron también las reformas electorales más recientes efectuadas en algunos países occidentales, como Nueva Zelanda, Irlanda, Japón, Italia y Bolivia.

¿En qué consisten estas nuevas tendencias? Aquí vale distinguir entre elementos técnicos individuales, por un lado, y sistemas electorales propiamente dichos, por el otro. A nivel técnico se observa la propagación de elementos como son la barrera legal y la lista nacional. Con relación al primer elemento, un estudio nuestro recién acabado detectó que de un set de ciento cuarenta y tres países hoy en día son cuarenta los que aplican una barrera legal, introducida – en más de la mitad de los casos- en los años noventa. La extensión de la barrera legal, sin embargo, implica una mayor diferenciación entre los sistemas electorales que la introducen, dado que estas barreras difieren mucho en su magnitud (desde menos del 1% hasta 11%), en su área de aplicación (nacional, regional o por distrito) y en su momento de aplicación (en el primer o segundo escrutinio, o sea proceso de adjudicación de escaños). Existen casos de distintas barreras legales en un mismo sistema electoral según diferentes áreas (caso clásico de Suecia). Finalmente, la barrera legal es también aplicada en varios países de forma escalonada. Su magnitud se define según la cantidad de partidos que constituyen una alianza electoral. Así, la barrera legal se fija en Eslovaquia para un partido en 5%, para una alianza de dos partidos, en 7%, para una alianza de tres partidos, en 9%. De este modo se dificulta el acceso al parlamento a los partidos que por la formación de alianzas electorales intentan superar la barrera legal uniforme. La barrera legal escalonada ha sido una innovación técnica en el proceso de democratización de algunos países en Europa del Este. Con respecto a la lista nacional, ésta es utilizada –sin excepción- en todas las nuevas democracias de Europa Oriental. De esta manera se acentuó la tendencia a asignar los escaños en (por lo menos) dos procesos o niveles de distritos, el primero siendo normalmente el distrito llamado directo (sea uni o plurinominal) y el segundo regional o nacional.

A nivel de los sistemas electorales se observa la introducción de sistemas combinados, o sea, la introducción del sistema alemán o bien sus variantes. En cuanto a la adopción del tipo de sistema electoral alemán, ésta se constata en tres casos: Venezuela, Nueva Zelanda y Bolivia. Con relación a sus variantes, la más exitosa, el sistema segmentado introducido en México en el año 1977-entonces único en el mundo-, hoy en día se halla extendida a unos catorce países, entre otros, Japón y Rusia. Por otra parte, esta nueva tendencia encuentra su sustento no sólo en las reformas concretadas sino también en los intentos efectuados en sinnúmero de países de reformar el sistema electoral vigente en esta misma dirección”.

Por su parte, Marco Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, en el Diccionario Electoral 2000, editado por el Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. México, Distrito Federal, noviembre de mil novecientos noventa y nueve, sostienen:

“...En los países en que se usa el sistema de representación proporcional, los electores tienen un amplio rango de opciones políticas representadas por los



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00461

~~0-3560~~

**EXP. SUP-AES-019/2000**

diversos partidos, a los cuales sólo se les exige mantener un mínimo porcentaje de votación a su favor para poder participar en las elecciones. Por ejemplo, para que exista un partido, en Suiza y la República Federal Alemana se da un umbral mínimo de 4 o 5% respectivamente, para prevenir la proliferación de muchos partidos demasiado pequeños. En Italia e Israel los umbrales mínimos son del 1%, por lo que propician la existencia de múltiples partidos”.

Por lo que atañe al ámbito nacional, ya quedó evidenciado que la barrera legal mínima para que un partido político acceda a la asignación de diputados por representación actualmente es del 2% e históricamente ha fluctuado, incluso, durante la vigencia del sistema de diputados de partido entre el 1.5 y el 2.5%.

### III. MARCO NACIONAL:

Ahora bien, en lo tocante a los llamados umbrales mínimos, barreras o cláusulas de exclusión, tienen en el derecho positivo mexicano, antecedentes más remotos que la consagración constitucional y legal del principio de representación proporcional para elegir diputados al Congreso Federal, ocurrida en mil novecientos setenta y siete, pues como ejemplo puede citarse que antes de esa reforma, el medio que tenían los partidos políticos para ser representados en la Cámara de Diputados, era a través de los diputados de partido, sistema creado en mil novecientos sesenta y tres, consistente, esencialmente en que además de los diputados elegidos por mayoría de votos, los partidos que alcanzaban el 2.5% de la votación total, tenían derecho a una representación de cinco diputados por partido; y por cada 0.5% adicional que lograran de votos, se les asignaba un diputado más, con la limitante de veinte.

Igualmente, los partidos que alcanzaban veinte escaños por la votación individual mayoritaria, no tenían derecho a diputados de partido, esto es dejaban por ese solo hecho, de ser considerados como



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

EXP. SUP-AES-019/2000

partidos minoritarios.

Otra nota característica del sistema de diputados de partido, consistió precisamente en que, la asignación debería hacerse en riguroso orden mayoritario, según el porcentaje de votación logrado.

Sólo tenían derecho a esa asignación, los partidos políticos que estuvieren registrados por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección.

La barrera mínima del 2.5% de votación para acceder a diputados de partido, subsistió hasta mil novecientos setenta y dos, pues mediante reforma constitucional que entró en vigor en febrero de ese año, se redujo a 1.5% y se aumentó a veinticinco el número máximo de diputados que cada partido podía tener por ese sistema; ello obedeció a que en las elecciones de mil novecientos sesenta y siete y mil novecientos setenta, algunos partidos de oposición no alcanzaron esa votación mínima requerida, pese a que de todos modos se les reconoció ese derecho.

Con la implementación del sistema mixto o segmentado en la elección de diputados al Congreso Nacional, de mayoría relativa y representación proporcional, subsistió la cláusula de exclusión, para aquellos partidos que obtuvieran una votación inferior al 1.5% de la total emitida.

Ese porcentaje, fue aumentado a 2% actualmente vigente en el artículo 54, fracción II, constitucional, para cuyo efecto se tuvo en consideración, según se desprende del dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, fechado el



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

EXP. SUP-AES-019/2000

treinta de julio de mil novecientos noventa y seis, puesto a consideración de la Cámara de Diputados el día inmediato posterior, en lo que atañe al caso, lo siguiente:

“Los recientes procesos electorales federales demuestran, objetivamente, la mayor pluralidad de la sociedad mexicana y la creciente participación de los ciudadanos, por medio del voto, en la conformación de los poderes públicos. La actual integración de la Cámara de Diputados y el porcentaje de votación alcanzado por los partidos políticos nacionales en ella representados que en ningún caso fue menor al 2.5% en la elección de diputados de representación proporcional, reflejan una mayor capacidad de convocatoria de dichas instituciones políticas. En tal virtud, a efecto de fortalecer nuestro sistema de representación, acorde con la mayor pluralidad y competitividad observadas, se propone reformar el artículo 54, fracción II en adelante y elevar el porcentaje de votación mínimo requerido para que los partidos políticos tengan derecho a las asignaciones de diputados electos por el principio de representación proporcional, del 1.5% al 2.0%.”

El dictamen fue aprobado en la fecha indicada en último orden por cuatrocientos cincuenta y cinco votos a favor y ninguno en contra, y se ordenó pasarlo a la Cámara de Senadores, en la cual el dictamen correspondiente, fue elaborado por las Comisiones Unidas de Gobernación, Primera Sección, de Puntos Constitucionales, del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, Sección Primera y puesta a consideración de esa Cámara el primero de agosto de mil novecientos noventa y seis; en ese dictamen, en lo que se refiere al tema que se analiza se dijo:

“Por lo que hace a la elección de los 2000 (sic) diputados según el principio de representación proporcional, se modifican las bases para establecer que todo partido político que alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrán derecho a que les sean atribuidos Diputados según el mencionado principio. Esta propuesta tiene como objeto incentivar la conformación de partidos políticos con una base más amplia de simpatizantes y con el fin de que se conviertan en organizaciones políticas sólidas y duraderas”.

De los antecedentes citados se deduce que en cuanto al establecimiento de una barrera mínima para que los institutos políticos participantes en algún proceso electoral, accedan a la asignación de



**EXP. SUP-AES-019/2000**

diputados por el principio de representación proporcional, ha obedecido a cuestiones estrechamente vinculadas con el fortalecimiento del sistema de partidos y está enfocado a garantizar que aquellos a los que se les identifica por contar con una estructura orgánica e ideológica definida y un número mínimo de afiliados, por ser de acuerdo con su naturaleza constitucional entidades de interés público organizadas con un fin preponderantemente de poder participar en la integración del poder público y contar con una base de representación social enmarcada por una particular concepción política que sirva de conclusión y principio de acción colectiva, pueden acceder, aunque sean minoritarios, al otorgamiento de escaños por representación proporcional.

Todo ello, aunado a una mayor competitividad de los institutos políticos y a su creciente capacidad de convocatoria, ha hecho posible que nivel federal, se eleve del 1.5% al 2.0% el porcentaje de votación que sirve de acceso a la asignación de diputados de representación proporcional.

En el ámbito estatal se incluye un cuadro comparativo de manera ilustrativa, en el cual se establecen los montos porcentuales fijados por las legislaciones respectivas para acceder a diputaciones por representación proporcional, de donde se obtiene que, de acuerdo con la libertad constitucional reservada a las entidades federativas por la fracción II, del artículo 116 de la Carta Magna, de legislar en la materia, siempre y cuando acojan los principios de mayoría relativa y representación proporcional en sus leyes, los congresos locales en ejercicio de esa facultad, han establecido la barrera mínima que consideran acorde a su idiosincrasia estatal y a la conveniencia, o no, de que proliferen partidos políticos con un mínimo grado de influencia



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

EXP. SUP-AES-019/2000

en la sociedad.

Entidad federativa	Porcentaje de votación para obtener diputaciones de representación proporcional	Total de distritos en que se debe competir por el principio de mayoría relativa para registrar diputados de R.P.
Baja California	4% de la votación estatal emitida (artículo 15, fracción I, inciso b), CPELSBC y 28, fracción II, LIPEEBC)	50% de los distritos electorales (8 de 16). (artículo 15, fracción I inciso a), CPELSBC y 28, fracción I, LIPEEBC)
Baja California Sur	2% del total de las votaciones emitidas en el Estado para todas las listas y siempre que no haya logrado más de cinco diputaciones de mayoría relativa y en el caso de coaliciones, el 6% de la votación (artículos 41, fracción II, inciso c), CPEBCS y 276, fracción II, LEEBCS)	8 de los distritos electorales uninominales (8 de 15). (artículos 41, fracción II, inciso b), CPEBCS y 276, fracción I, LEEBCS)
Campeche	3% del total de la votación emitida en la circunscripción plurinominal. (artículo 31, tercer párrafo, inciso b), CPEC	14 de los distritos electorales uninominales del Estado (14 de 21). (artículo 31, tercer párrafo, inciso a), SPEC)
Coahuila	3% de la votación efectiva en el Estado (artículo 35, tercer párrafo, requisito 3, CPEC y 9, tercer párrafo, inciso c), CEEC	10 distritos uninominales. (10 de 20). (artículo 35, tercer párrafo, requisito 2, CPEC y 9, tercer párrafo, inciso b), CEEC)
Colima	1.5% de la votación estatal y haya cumplido con lo dispuesto por el artículo 201 del Código Electoral del Estado. (artículo 301, segundo párrafo, CEEC)	50% de los distritos electorales (8 de 16) (artículo 201, fracción II, CEEC)
Chiapas	1.5% de la votación para diputados en toda la entidad. (artículo 16, quinto párrafo, CPECH y 260, fracción I, inciso b), CEECH	La mitad del total de los distritos (22 de 24). (artículo 260, fracción I, inciso a), CEECH
Chihuahua	2% de la votación estatal válida emitida. (artículo 40, sexto párrafo, CPELSCH y 15, párrafo 1, LEECH)	14 o más distritos electorales uninominales (14 de 22). (artículo 40, sexto párrafo, CPELSCH y 15, párrafo 1, LEECH)
Durango	2.5% de la votación total emitida. (artículo 31, segundo párrafo, fracción II, CPED y 280, segundo párrafo, inciso a), CEED)	Dos terceras partes distritos electorales uninominales (10 de 15). (artículo 31, segundo párrafo, fracción I, CPED y 280, segundo párrafo, inciso b), CEED)
Guanajuato	3% de la votación total válida emitida (asignación de 12 diputados de R.P.), y los que se ubiquen entre el 1.5% y el 3% de la votación válida emitida (asignación de 2 diputados de R.P. siempre y cuando no alcancen la mayoría en ninguno de los distritos uninominales) (artículo 44, fracción IV, CPEG y 280, CEEG)	Dos terceras partes de los distritos uninominales (8 de 22), y que tienen registro como partidos políticos nacionales o estatales. (artículo 44, fracción IV, CPEG y 280 CEEG)
Guerrero	1.5% de la votación total válida en la circunscripción plurinominal. (artículo 13, segundo párrafo, CEEG)	19 distritos de que se compone el Estado (19 de 28). (artículo 14, fracción I, CEEG)
Hidalgo	3% de la votación estatal emitida (artículo 234, fracción I, LEEH)	
Jalisco	2% de la votación total emitida para esa elección, sin considerar para tal efecto los votos nulos y los de los candidatos no registrados (artículo 20, fracción II, CPEJ y 31, fracción I, inciso a), LEEJ)	Dos terceras partes del total de distritos electorales uninominales (14 de 20). (artículos 20, fracción I, CPEJ y 31, fracción I, inciso b), LEEJ)
México	1.5% de la votación válida emitida en el Estado en la elección de diputados de M.R. (artículos 31, fracción II, CPELSM y 21, fracción II, CEEM)	30 distritos electorales (30 de 45). (artículos 31, fracción II, CPELSM y 21, fracción I, CEEM)
Michoacán	1.5% de la votación (artículo 196, fracción II, inciso a), CEEM)	
Morelos	3% de la votación total emitida (artículo 24, párrafo 2, CPEM)	12 distritos electorales (artículo 22, fracción I, CEEM)



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

EXP. SUP-AES-019/2000

Nayarit	2% de la votación emitida (artículo 27, fracción II, CPEN)	Dos terceras partes de los distritos electorales (artículo 27, fracción I, CPEN)
Nuevo León	1.5% de la votación total emitida (artículo 211, fracción I, LEENL)	
Oaxaca	1.5% de la votación estatal emitida (artículo 33, fracción II, CPEO)	12 distritos electorales (artículo 33, fracción I, CPEO)
Puebla	1.5% de la votación emitida (artículo 35, fracción II, CPEP)	Dos terceras partes de los distritos uninominales (artículo 35, fracción I, CPEP)
Querétaro	2.5% de la votación total emitida (artículo 157, inciso c), CIPEQ)	
Quintana Roo	2.5% de la votación total válida (artículo 54, fracción II, CPEQR)	8 distritos electorales (artículo 54, fracción I, CPEQR)
San Luis Potosí	3% de la votación válida emitida (artículo 45, CPESLP)	10 distritos electorales uninominales (artículo 171, fracción V, incisos a) y c), LEESLP)
Sinaloa	Entre el 2 % y 5% de la votación emitida (artículo 24, párrafo 5, CPES)	10 distritos electorales (artículo 24, párrafo 4, CPES)
Sonora	3% de la votación total (artículo 32, CPES)	11 distritos electorales (artículo 182, fracción II, CEES)
Tabasco	1.5% de la votación total emitida (artículo 14, fracción II, CPET)	Dos terceras partes de los distritos electorales (artículo 14, fracción II, CPET)
Tamaulipas	1.5% de la votación estatal emitida (artículo 27, fracción III, CPET)	Dos terceras partes de los distritos electorales (artículo 27, fracción I, CPET)
Tlaxcala	3% de la votación efectiva (artículo 33, fracción II, CPET)	13 de los distritos electorales (artículo 33, fracción I, CPT)
Veracruz	2% de la votación emitida (artículo 46, párrafo 1, fracción II, CPV)	15 de los distritos electorales (artículo 46, párrafo 1, fracción I, CPEV)
Yucatán	1.5% de la votación emitida (artículo 21, inciso B), CPEY)	Totalidad de los distritos electorales (artículo 21, inciso A), CPEY)
Zacatecas	2% de la votación total efectiva (artículo 28, párrafo 3, inciso B), CPEZ)	13 distritos electorales (artículo 28, párrafo 3, inciso A), CPEZ)
Distrito Federal	2% del total de la votación emitida en la circunscripción plurinominal respectiva. (artículos 37, quinto párrafo, inciso b), EGDF y 11, inciso b), CEDF)	Todos los distritos uninominales del D.F. (40 de 40) (artículos 37, quinto párrafo, inciso a), EGDF y 11, inciso c), CEDF)

Por lo que hace al ámbito municipal, a manera de ejemplo se incluye un cuadro, que contiene algunos porcentajes de votación requeridos para la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.

ENTIDAD FEDERATIVA	ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS (PORCENTAJE)	ORDENAMIENTO ELECTORAL
CAMPECHE	La que resulte de deducir de la votación total emitida en el respectivo municipio los votos a favor de los partidos que no hayan obtenido el 4 % y los votos nulos.	CÓDIGO ELECTORAL, ART. 203, NUMERAL 2, INCISO C)
CHIAPAS	1.5 % de la votación total emitida en la elección de ayuntamientos.	CÓDIGO ELECTORAL, ART. 257, FRACC. I
COLIMA	1.5 % de la votación total.	CÓDIGO ELECTORAL, ART. 308, FRACC. I
ESTADO DE MÉXICO	1.5 % de la votación válida emitida.	CÓDIGO ELECTORAL, ART. 276, FRACC. II
GUANAJUATO	1.5 % del total de la votación válida emitida.	CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, ART. 251, FRACC. II



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

EXP. SUP-AES-019/2000

ENTIDAD FEDERATIVA	ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS (PORCENTAJE)	ORDENAMIENTO ELECTORAL
JALISCO	2.55 % de la votación total.	CONSTITUCIÓN, ART. 75
MICHOACÁN	1.5 % de la votación válida.	CÓDIGO ELECTORAL, ART. 196, FRACC. II, INCISO B)
MORELOS	1.5 % del total de los sufragios emitidos en el municipio.	CÓDIGO ELECTORAL, ART. 24
NUEVO LEÓN	1.5 % de los votos emitidos en los municipios de más de 20 mil habitantes inclusive o el 10 de los votos emitidos si el municipio tiene menos de 20 mil habitantes.	LEY ELECTORAL, ART. 220, FRACC. II
OAXACA	6 % de los votos emitidos en la circunscripción municipal.	CÓDIGO ELECTORAL, ART. 233, INCISO B)
PUEBLA	2 % de la votación emitida en el municipio, de acuerdo a las fórmulas y procedimientos que establezca la Ley de la materia. Con base en los resultados finales de los cómputos municipales, el Consejo Gral., procederá a la asignación de regidores.	CONSTITUCIÓN, ART. 102. FRACC. I, INCISO E) CÓDIGO ELECTORAL, ART. 322
SAN LUIS POTOSÍ	2 % de la votación.	LEY ELECTORAL, ART. 178, FRACC. I
SINALOA	2 % de la votación municipal.	LEY ELECTORAL, ART. 13
SONORA	1.5 % de la votación total emitida.	CÓDIGO ELECTORAL, ART. 188, FRACC. I
TABASCO	1.5 % del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.	CONSTITUCIÓN, ART. 14, FRACC. II
VERACRUZ	2 % de la votación total emitida.	CÓDIGO DE ELECCIONES, ART. 232
ZACATECAS	2 % de la votación efectiva en el municipio.	CONSTITUCIÓN, ART. 83, FRACC. III CÓDIGO ELECTORAL, ART. 24, FRACC. I, INCISO A)

#### IV. OPINIÓN SOBRE EL CASO CONCRETO:

Los Estados Unidos Mexicanos, conforme a su sistema federal, se integra por los poderes federales y los locales, que determinan su organización política; corresponde a la Constitución General la creación de esos dos órdenes, así como la regulación de su organización y funcionamiento. La misma Constitución, con el apoyo del principio de supremacía constitucional, hace referencia a Estados libres y soberanos, y encarga a los poderes federales la función de intervenir, bajo determinados supuestos, en la vida institucional de la entidades, además de establecerles algunas prohibiciones, inhibiciones y obligaciones. La constitución de cada una de la entidades federativas, debe acoger en algunos aspectos a la Constitución Federal, pues los Estados están sometidos a ella y a los principios fundamentales que les impone.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

De conformidad con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Ley Fundamental.

Asimismo, en el artículo 41, primer párrafo, del ordenamiento invocado, se dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de las entidades federativas, las que en ningún caso podrán contravenir las disposiciones del pacto federal.

Como se desprende de los preceptos antes mencionados, el Estado Federal Mexicano está compuesto de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Así, la misma Constitución Federal, con apoyo en el principio de supremacía constitucional, hace referencia a estados libres y soberanos y encarga a los Poderes Federales la función de intervenir, bajo determinados supuestos en la vida institucional de las entidades, además de establecer a éstas algunas atribuciones, prohibiciones y obligaciones, graduándose la intensidad de esa participación en la realización entre intereses locales de la entidad y de la Federación, garantizándose ello por la Constitución Federal, en función de los fines que vienen atribuidos a los órganos del Estado.

El concepto de soberanía, en relación con los Estados de la



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00469

00568

**EXP. SUP-AES-019/2000**

Federación, se manifiesta básicamente en dos órdenes: la capacidad de elegir a sus gobernantes y la de darse sus propias leyes en las materias sobre las que no legisla la Federación. La facultad de otorgarse sus propias leyes, obedece a que es precisamente la Constitución Federal la que así lo manda, es decir, ni los Poderes de la Unión ni los de los Estados, pueden válidamente interferir en sus esferas de competencia y límites cuando materializan sus atribuciones, ello es así, en tanto que, entre el orden federal y el local no existe subordinación, sino coordinación, no pudiendo existir jerarquía entre los dos órdenes derivados de la Constitución Federal, aun cuando por su propia naturaleza originaria, deben ajustarse a lo expresamente ordenado en ésta.

La capacidad de legislar constituye una facultad para dictar sus propias leyes, como lo son la Constitución Local como norma suprema del Estado, así como las leyes secundarias locales, ello no implica que deban contener disposiciones idénticas o similares a las previstas en la Carta Magna, toda vez que en la elaboración de sus leyes, tienen un margen dentro del cual pueden desarrollarlas y adaptarlas a sus necesidades específicas para hacerlas funcionales.

Del artículo 115, base VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se observa la obligación para el legislador local de introducir en sus leyes el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, en todos los municipios.

Esta obligación se introdujo a través de la reforma al artículo 115, publicada mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación, del diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, ordenándose en el artículo primero transitorio que dicho decreto entraría en vigor al día



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, quedando redactado en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 115**

I a VII.-

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.”

Como se observa, el mandato del constituyente permanente a las soberanías locales, sólo se limitó a ordenar la introducción del principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos, sin establecer bajo cual de sus variantes, ni en qué porcentajes, por lo que la delegación fue en sentido amplio.

Por su parte del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la misma Carta Fundamental, se establece que para que las legislaturas estatales cumplan con la norma constitucional que se comenta, basta con que adopten el principio de representación proporcional dentro de su sistema electoral local, en tanto que el propio numeral, reserva a las legislaturas de los estados la facultad de reglamentar los porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputados por el mencionado principio, con lo que se respeta la autonomía estatal concedida en los artículos 40 y 41 de la Carta Magna.

La reforma al artículo 116 constitucional, publicada el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis en el Diario Oficial de la Federación, concretamente al párrafo tercero de la fracción II, tiene como propósito obligar a los Estados para que sus legislaturas se integren con diputados elegidos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

En efecto, con la reforma electoral al artículo 116 de la Ley



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

Fundamental, en el año de mil novecientos novena y seis, en la que se hizo extensivo el sistema de representación mixto en las legislaturas de los estados, desapareciendo así, el sistema de diputados de minorías, también se les dejó en plena libertad de precisar la forma de combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional; por tanto, conforme a ello, cada una de las legislaturas locales, tomando en consideración sus propias necesidades y circunstancias políticas, tenía facultad para establecer el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos Locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa, así como la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional y las circunscripciones plurinominales en que debía dividirse el territorio de la entidad.

Así mismo, del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se obtiene que conforme con los principios rectores fundamentales, las legislaturas de los Estados deben de introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral local, sin que exista obligación de seguir reglas específicas para efectos de la reglamentación de referencia; lo que así se advierte, al establecerse que se hará en los términos que señalen sus leyes, lo que evidencia la remisión a las legislaturas estatales, para que conformen su sistema electoral en cualquiera de las formas conocidas del género representación proporcional, o para que construyan alguno, siempre y cuando incluyan las medidas para que los órganos electos, estén integrados por ciertos representantes surgidos de la aplicación de una fórmula que tenga la correlación de los sufragios obtenidos por los partidos y los representantes asignados o reconocidos a éstos; además, que esas legislaturas no incurran en actos o leyes simulados,



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

en los que den el nombre de representación proporcional a determinadas situaciones ajenas a tal principio; así que, para que las legislaturas cumplan con esa norma constitucional, basta con que adopten dicho principio dentro de su sistema electoral local. En tanto que el propio numeral, reserva a las legislaturas de los estados, la facultad de reglamentar los porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

En conclusión, de los artículos 115, fracción VIII y 116, párrafo tercero, fracción II de la Constitución Federal ya transcritos, se advierte que las legislaturas de los estados deben introducir los principios de mayoría relativa y representación proporcional en su sistema electoral local; sin embargo, no existe obligación por parte de los estados federados de seguir reglas específicas para efectos de reglamentación de los aludidos principios. La obligación estatuida en los mencionados artículos 115 y 116 constitucionales, se reduce a establecer dentro del ámbito local, el referido principio de representación proporcional, pero no existe precepto en la Carta Magna que imponga reglas específicas para ello, de tal manera que para que las legislaturas locales cumplan o se ajusten al dispositivo constitucional, es suficiente con que adopten dicho principio dentro de su sistema electoral estatal, tanto en lo que se refiere a diputados como a integrantes de los ayuntamientos.

Luego, la facultad de reglamentar dicho principio se encuentra consignado a favor de las legislaturas estatales, las que conforme a los citados artículos 115 y 116 constitucionales, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00473  
~~00572~~

**EXP. SUP-AES-019/2000**

específica en cuanto a porcentajes de votación requerida, como barrera legal para acceder a ese tipo de asignaciones y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional o de regidores o cualquier otro miembro electo por el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, es responsabilidad directa de dichas legislaturas, al no establecerse en la Constitución Federal lineamiento alguno al respecto, sino que por lo contrario, señala que deberá hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente.

Es pertinente señalar, que si bien el aumento o disminución de diputados por cualquiera de los principios de representación, mayoría relativa o proporcional, o de los miembros de los ayuntamientos, así como el umbral mínimo de votación para acceder a la asignación de diputados por el segundo de los principios, o regidores electos por ese principio, eventualmente puede trascender y afectar a algún partido político en lo particular, ello es una cuestión que por sí misma no implica contravención a lo dispuesto por el artículo 116 constitucional, pues en todo caso, los partidos políticos tienen los mismos derechos para participar en las elecciones locales y lo único que hace la legislación estatal, es adoptar las bases generales impuestas por la Carta Magna, ajustándolas a la situación particular de su régimen interior, privilegiando, se reitera que los principios de mayoría relativa y de representación proporcional queden plasmados en la legislación local de manera objetiva y racional; es decir, que resulten funcionales para garantizar el sistema de partidos, pues gozan de soberanía.

#### V. OPINIÓN DE LA CORTE:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

proporcionalidad en materia electoral, más que un principio constituye un sistema compuesto con bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ello, los candidatos de los partidos minoritarios, e impidiendo a la vez que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica porque en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros, se restringe a las mayorías.

Respecto a la barrera mínima establecida en 2.5% de la votación por representación proporcional, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al decidir lo relacionado con la acción de inconstitucionalidad 6/98, interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de actos del Congreso de Quintana Roo y del Poder Ejecutivo del propio Estado resuelta en sesión plenaria de veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y ocho, cuya ejecutoria aparece publicada en las páginas 769 a 842, del Tomo VIII, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación relativo al Pleno y a las Salas, entre otras cosas estableció:

“Sin embargo, pese a todo lo antes considerado, se estima que no existe obligación por parte de los Estados y de los Municipios, de seguir reglas específicas para efectos de reglamentación de los aludidos principios.

En efecto, la obligación estatuida en los dispositivos fundamentales se reduce a establecer dentro del ámbito local, el aludido principio de representación proporcional, pero no existe, se insiste, a criterio de esta Sala, disposición constitucional que imponga reglas específicas para tales efectos, de tal manera que, para que las legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo constitucional, es suficiente con que adopten dicho principio dentro de sus sistema electoral local.

Así las cosas, la facultad de reglamentar dicho principio es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116 constitucional, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, es responsabilidad directa de dichas legislaturas puesto que, a ese



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

00475

~~02574~~

**EXP. SUP-AES-019/2000**

respecto, la Constitución Federal no establece lineamientos, sino que, por el contrario, dispone expresamente que deberá hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente ...

...Además, y como se ha sostenido, el federalismo no significa independencia absoluta de los Poderes Locales, sino un régimen equilibrado y coordinado de distribución de competencias, en donde las mismas siempre están obligadas por el Pacto Federal y la supremacía constitucional federal previstas en los artículos 41 y 133 de la Constitución ...

Así, la introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple ...

El principio de representación proporcional como garante del pluralismo político, tiene los siguientes objetivos primordiales:

1. La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que tengan cierta representatividad.
2. Que cada partido alcance en el seno del Congreso o legislatura correspondiente una representación aproximada al porcentaje de su votación total.
3. Evitar un alto grado de sobre-representación de los partidos dominantes ...

Las bases Generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes:

...

Segunda. Establecimiento de un mínimo de porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados (fracción II)...

...La proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios, e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías ...

También cabe señalar que dentro de los modelos electorales se fijan barreras porcentuales para estabilizar los sistemas de partidos y para evitar la proliferación máxima de los mismos que ciertos sistemas proporcionales provocaban; una de esas barreras consiste en la exigencia de un porcentaje mínimo de votos por debajo



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

EXP. SUP-AES-019/2000

del cual no entra al sistema de reparto proporcional de escaños, imposibilitando así la representación de partidos que, según sus resultados en votos, carecen de un determinado grado de presencia; esto constituye un elemento adicional para la asignación de diputados por este principio de representación proporcional, mediante el cual se impide la participación de los partidos políticos que no tengan ese grado suficiente de representación, con el fin de distribuir proporcionalmente las curules a favor de los que sí la tengan ...

Debe hacerse notar en este punto que es responsabilidad y a la vez derecho de las Legislaturas Estatales determinar, conforme a sus propios criterios, el mínimo de porcentaje de la votación que sirva de referencia para estimar que los partidos políticos tienen suficiente representatividad como para reconocerles el derecho a alcanzar un diputado conforme a esta base general, puesto que la Constitucional General no las obliga al señalamiento de una cantidad precisa, sino solamente a establecer la barrera, como mejor lo estimen dentro de las medidas razonables que hagan vigente el principio de representación proporcional; lo cual les permite elevarla o reducirla según pretendan o no la proliferación de partidos pues, como ya se ha dicho, cuando esa barrera es baja se produce una tendencia creciente en el número de partidos ...”

Similarmente, en esa ejecutoria se establecieron cinco requisitos que necesariamente deben observar los congresos estatales, al legislar sobre la representación proporcional, del cual destaca el ubicado en segundo orden, de establecer un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados y al pronunciarse sobre el 2.5% establecido en el artículo 229, fracción II, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo, consideró el mismo apegado a los lineamientos constitucionales; esos criterios, se encuentran contenidos en las tesis publicadas en las páginas 159 y 190, del Tomo VIII, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a noviembre de mil novecientos noventa y ocho, relativo al Pleno, Salas y Tribunales Colegiados de Circuito, cuyos rubros son los siguientes: “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL” y “MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 229, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUE PREVÉ LA ASIGNACIÓN



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

DE UN DIPUTADO AL PARTIDO POLÍTICO QUE CUENTE, CUANDO MENOS, CON UN PORCENTAJE MÍNIMO DE LA VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior, opina que atento al texto de los artículos cuya inconstitucionalidad se arguye, en relación directa y limitada con los conceptos de invalidez, no se advierte, como se alega, un sistema de asignación de diputados por el principio de representación proporcional y de regidores por el mismo principio, que pugne con las disposiciones en que se sustenta éste, ni, por consecuencia, con el artículo 54 Constitucional; consecuentemente, no es como lo señala el partido político promovente que con dichos incrementos la asignación en cuestión no responda al voto ciudadano, así como que con el mismo incremento se pretenda limitar la participación de los partidos políticos minoritarios en la integración de los ayuntamientos, buscando la existencia solo del partido mayoritario por el principio de mayoría relativa y el partido político que obtenga el segundo lugar en los resultados electorales correspondientes; pues como ya se ha asentado con anterioridad, el artículo 116, fracción II, párrafo III de la Constitución Federal, se obtiene que conforme con los principios rectores fundamentales, las legislaturas de los estados, deben introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral, sin que exista obligación de seguir reglas específicas para efectos de la reglamentación atinente; así que, para que las legislaturas cumplan con esa norma constitucional, basta con que adopten dicho principio dentro de su sistema electoral local. En tanto que, el propio numeral, reserva a las legislaturas de los estados, la facultad de reglamentar los porcentajes de votación requerida y las fórmulas de asignación respectivas.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

En el mismo sentido, se opina que siendo por disposición del artículo 115, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, obligación de las legislaturas locales el introducir el principio de la representación proporcional en las elecciones de ayuntamientos, se da cumplimiento al mandato constitucional al prever en el artículo 209 del referido código electoral la asignación de regidores por dicho principio; determinación que corresponde con la absoluta libertad para establecer la forma y los porcentajes requeridos para tener derecho a la representación proporcional, prevista en la Carta Magna.

B.1. Por otra parte, en relación al punto de inconformidad contenido en el numeral 4 (Segunda parte), en el sentido de que el artículo 206 del Código Electoral Local en comento, al no establecer ningún tipo de limitación para que el partido mayoritario que se encuentre en el supuesto del artículo 208 participe en las asignaciones previstas en el artículo 207, contrario a lo dispuesto por el artículo 54, fracción IV de la Carta Fundamental, pues el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales; por lo que en todo caso, el partido mayoritario puede alcanzar mas del 74% de los integrantes de la legislatura.

En relación a lo anterior, cabe establecer que el Congreso del Estado de Aguascalientes, en términos del artículo 17 de la Constitución del Estado, antes transcrito, se integra a través de un sistema mixto, en donde dieciocho diputados pertenecen al principio de mayoría relativa y hasta nueve por el principio de representación proporcional.

Ahora bien, de la norma constitucional local transcrita se desprende



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

también que para obtener acceso a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, necesariamente los partidos políticos deberán haber participado en la elección de diputados de mayoría relativa, en cuando menos doce de los dieciocho de distritos uninominales; y haber alcanzado por lo menos el 2.5% de la votación emitida y se precisa, a su vez, que la Ley Electoral determinará la fórmula y el procedimiento que se observará en dicha asignación de diputados por representación proporcional.

El procedimiento y requisitos de mérito, se reflejan en los artículos 206, 207 y 208 de la Ley Electoral del Estado de Aguascalientes, con lo que se pone de manifiesto que, en esos dispositivos constitucionales y legales, se cumple con lo dispuesto por el último párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la obligación de que las legislaturas de los Estados, se integren con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen las leyes. Esto es porque, como se puntualizó anteriormente, no existe disposición constitucional tendiente a limitar la actividad legislativa estatal, en cuanto al porcentaje de votación requerida para acceder al otorgamiento de esas diputaciones ni de las fórmulas de asignación, lo que conduce a estimar que en ese sentido, se reserva facultad a los estados para determinar, acorde con las circunstancias específicas de cada entidad, las bases a que deberá sujetarse la asignación correspondiente, tal y como se hizo en los artículos mencionados al inicio de este párrafo.

Esto tiene razón de ser, en atención al principio rector del federalismo actualizado inicialmente, al constituirse la República Mexicana, como representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental; es decir, la autarquía reservada a las entidades federativas, evidentemente tiene como limitante en cuanto a su régimen interno, sujetarlo a las disposiciones de la Carta Magna.

De acuerdo con las manifestaciones externadas por el accionante, y del análisis armónico de las normas contenidas en esos dispositivos legales, no se aprecia disposición alguna contraventora de normas constitucionales, antes bien, se advierte, conforme a lo dispuesto por las fracciones II, III y IV del artículo 207 del Código Electoral Local, que todo partido político tendrá derecho a concurrir a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en proporción directa a su porcentaje de votos; similarmente que a ningún partido político se le podrán asignar por ambos principios más de veinte diputados; esto en términos de lo que dispone el artículo 208 del mismo ordenamiento electoral local, sin descartar la eventualidad de que alguna entidad de interés público contendiente en las elecciones, obtuviese la totalidad de las constancias de mayoría, que por sí es factible; la asignación de los diputados que por el principio de representación proporcional, realmente le correspondieran, independientemente del número que se le asignara, conforme con la votación estatal obtenida, tendría que reducirse a dos; así que, los restantes, deben otorgarse a los partidos minoritarios, con sujeción a las reglas contenidas en esos preceptos y satisfechas las exigencias legales para acceder a ellos.

La constitucionalidad de tales preceptos deviene de que no existe procedimiento para otorgar diputaciones por el principio de representación proporcional, en forma automática, apoyado en el



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

número de constancias de mayoría obtenidas, ni en razón al porcentaje de la votación depositada en favor de determinado partido, hasta alcanzar veinte, número señalado como tope máximo que pueden tener los partidos políticos por ambos principios; consecuentemente, la asignación que se haga por el principio de representación proporcional, es independiente y adicional a las constancias de mayoría relativa que obtengan los candidatos postulados por el partido, de acuerdo con su votación.

Por lo tanto, no es dable considerar que lo dispuesto por los artículos 206, 207 y 208 del Código Electoral Local, contravengan lo señalado por el artículo 54, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la disposición constitucional no establece un tope máximo de diputados por ambos principios en función al número de distritos electorales, como lo afirma el promovente, mientras que el artículo 116 de la propia norma superior, como ya se dijo, otorga discrecionalmente a los legisladores locales, el fijar la correlación entre diputados electos por ambos principios. Sin embargo, no pasa desapercibido a esta Sala Superior, el hecho de que pudiera darse la sobre representación a la que alude el actor, como consecuencia de la reglamentación que se contiene en los artículos impugnados.

En consecuencia, no se advierte que el sistema de asignación de diputados por el principio de representación proporcional contenida en los artículos del código electoral en comento, contravenga la disposición constitucional señalada.

En virtud de lo anterior se concluye lo siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR

**EXP. SUP-AES-019/2000**

**PRIMERO.** Las disposiciones que se contienen en los artículos 44, 45 y 46 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes no se contraponen a lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO.** Los incrementos de porcentaje de votación para acceder a diputaciones por el principio de representación proporcional, así como a las regidurías por el mismo principio, contenidos en forma respectiva, en los artículos 206, fracción I, y 209, segundo párrafo, inciso b) del ordenamiento electoral local de referencia, no se contraponen a las bases generales para la asignación de diputados, prevista en el artículo 54, fracción II de la Carta Fundamental, y son acordes con la autarquía legislativa concedida a las entidades federativas por los artículos 115 y 116 de la propia Constitución General.

**TERCERO.** El tope de diputados por ambos principios a que pueden acceder los partidos políticos, conforme al artículo 208 del Código Electoral Local, no es contrario al texto del artículo 54, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que en el mismo no se establecen principios generales en materia de representación proporcional.

**CUARTO.** El plebiscito y referéndum previstos en el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, no violentan norma constitucional alguna.

México, Distrito Federal, a cinco de diciembre de dos mil

**PRESIDENTE DE LA SALA SUPERIOR  
MAGISTRADO**

JOSÉ FERNANDO OJESTO  
MARTÍNEZ PORCAYO

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

LEONEL CASTILLO  
GONZÁLEZ

JOSÉ LUIS DE LA PEZA

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

ELOY FUENTES CERDA

ALFONSINA BERTA  
NAVARRO HIDALGO

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

JOSÉ DE JESÚS OROZCO  
HENRÍQUEZ

MAURO MIGUEL REYES  
ZAPATA

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

FLAVIO GALVÁN RIVERA



TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION  
SALA SUPERIOR  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS