

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 265/2020 Y SUS ACUMULADAS 266/2020, 267/2020 Y 268/2020

PROMOVENTES: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE TLAXCALA, PARTIDO DEL TRABAJO, PARTIDO IMPACTO SOCIAL Y MOVIMIENTO CIUDADANO

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES

México, Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **treinta de noviembre de dos mil veinte**.

VISTOS; para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020**, promovidas por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, Partido del Trabajo (“PT”), Partido Impacto Social (“Impacto Social”) y Partido Movimiento Ciudadano (“Movimiento Ciudadano”), respectivamente; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de las acciones. Las acciones fueron presentadas de la siguiente manera:

Parte de Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala y el PT presentaron sendos escritos de demanda de acción de inconstitucionalidad, el veinticinco de septiembre de dos mil veinte mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por su parte, Impacto Social y Movimiento Ciudadano presentaron sus

respectivas demandas vía electrónica el veintiséis de septiembre de dos mil veinte, mismas que fueron recibidas en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal el veintiocho siguiente.

Las demandas se promovieron por los **Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala**, a través de Irma Yordana Garay Loreda, María del Rayo Netzahualtl Ilhuicatzi, Patricia Jaramillo García, Leticia Hernández Pérez, Víctor Manuel Baez López, José María Méndez Salgado, Jesús Rolando Pérez Saavedra, María Félix Pluma Flores y Miguel Ángel Covarrubias Cervantes; por el **PT**, los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional, Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Ángel Benjamín Robles Montoya, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, María Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María del Consuelo Estrada Plata, Mary Carmen Bernal Martínez y Sonia Catalina Álvarez; por **Impacto Social**, mediante Moisés Palacios Paredes, en su carácter de Presidente del Comité de Dirección Estatal; y por **Movimiento Ciudadano**, mediante Clemente Castañeda Hoeflich, Alonso Vidales Vargas, Rodrigo Samperio Chaparro, Maribel Ramírez Topete, Royfid Torres, Perla Yadira Escalante, Vania Ávila García, Ana Rodríguez Chávez, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máynez, Coordinador, Integrantes y Secretario General de Acuerdos, respectivamente, de la Comisión Operativa Nacional, pero con la firma electrónica de Juan Manuel Ramírez Velasco. Todos solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades señaladas a continuación.

1. El Congreso del Estado de Tlaxcala
2. El Gobernador del Estado de Tlaxcala

1. NORMAS GENERALES CUYA INVALIDEZ SE RECLAMAN:

DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE TLAXCALA, PT, IMPACTO SOCIAL:

“Decreto que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 28 de agosto de 2020 (sic) y que se encuentra alojado en la siguiente dirección electrónica:

<http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Ex27082020.pdf>

La invalidez del Decreto por la violación al procedimiento para su aprobación, así por la existencia de diversas contradicciones con la Norma Suprema de la Nación y de diversas disposiciones constitucionales y electorales del Estado de Tlaxcala.

De este Decreto, toma realicé (sic) para su amable consideración lo establecido por el tercer párrafo del Artículo 257 del Decreto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala (LIPET) que genera conflicto con lo establecido en el párrafo primero, después del numeral VIII del Artículo 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en materia de elección consecutiva por ser totalmente contrario a la máxima disposición normativa.

Lo establecido por el Decreto de la LIPET por el que se adicionó un Artículo décimo por el que se establece un método para concretizar la llamada regla de los distritos perdedores a fin de establecer la paridad, por ser notoriamente confuso, incierto y contrario a los postulados de paridad.

Por regresar al Incumplimiento a la declaratoria de invalidez del Artículo 93 de la LIPET de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) publicado en el Diario Oficial del 4 de diciembre de 2015, mediante el último Decreto aprobado.

La confusión en la normativa de los procesos extraordinarios, así como en la llamada cadena de custodia electoral, así como en el diseño e impresión de las boletas electorales, generando confusión en cada uno de los procesos orientados a organizar y calificar las elecciones, lo que va en contra del principio constitucional de certeza en las elecciones”.

MOVIMIENTO CIUDADANO:

“Las reformas a los artículos 93 y 257 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala, publicadas en fecha 28 de agosto de 2020”.

SEGUNDO. Artículos constitucionales señalados como violados. Los Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, así como Impacto Social señalaron los artículos 1, 4, 35, fracción II, 39, 40, 41, bases I, párrafo segundo, y V, apartados A, primer, y C, numeral 6,

artículo 94, 104, 115, 116, 130 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 1 y 42 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Por su parte, el PT señaló como violados los artículos 1, 6, 14, 40, 41, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los preceptos 1, 2, 23.1, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, Movimiento Ciudadano señaló los artículos 1, 14, 16, 35, 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. Los promoventes de manera coincidente aducen, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

1. Tanto los Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, el PT e Impacto Social, en el primer concepto de invalidez; así como el partido **Movimiento Ciudadano** en su **tercer concepto de invalidez, inciso a).** Alegaron que el artículo 253 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala es inconstitucional, al ser violatoria de lo que disponen el artículo 35, fracción VIII, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala y el artículo 133 de la Constitución Federal.

En concreto, refieren que la reforma del artículo 253 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala genera falta de certeza en materia electoral, toda vez que estableció una temporalidad distinta a la que establece la Constitución local para la separación del encargo de las diputaciones que aspiren a la elección consecutiva o a algún otro cargo de elección popular

En efecto, señalan que la Constitución local, en su artículo 35, previó que los Diputados locales se podrían reelegir hasta cuatro periodos consecutivos, pero también se determinó la separación de cargo para los funcionarios que fueron electos hasta con noventa días de participación. Por esa razón, consideran que el artículo 253 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala establece una separación de treinta días y no coloca ninguna reserva sobre la manera en que se realizarán las campañas ni cómo se respetarán los recursos públicos.

Además, en otro planteamiento, **los Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del**

Congreso de Tlaxcala, el PT e Impacto Social, refieren que el artículo 253 impugnado no establece ninguna reserva sobre la manera en que se realizarán las campañas y cómo será regulado el uso imparcial de los recursos públicos, lo cual produce incertidumbre para las diputadas y los diputados en funciones que busquen reelegirse o participar en la elección de otros cargos.

2. En el segundo concepto de invalidez de los Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, el PT y Partido Impacto Social, así como en el **tercer concepto de invalidez, inciso c) de Movimiento Ciudadano**, se alega que es confuso, incierto y contrario a los postulados de paridad el mecanismo para determinar los distritos perdedores para efecto de garantizar la paridad en los porcentajes de candidaturas, así como en las oportunidades de acceder a los cargos mediante la prohibición de postular solamente candidatos de un género en aquellos distritos donde el partido, coalición o candidatura común no tiene expectativas de ganar la elección.

En ese sentido, se alegan violados a los artículos 2, párrafo 1, y 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2, 3, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3, 4 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, así como 4, inciso j) de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Los artículos 1, 4, 35, fracción II, 41, bases I, párrafo segundo y V, apartados A, primer párrafo y C, numeral 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los artículos 1, 5, párrafo 2, 7, párrafo 1, 27, 104, párrafo 1, incisos a) e i), 232, párrafos 3 y 4, 233 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículos 3, párrafos 1 y 3 a 5, así como 25, párrafo 1, inciso r) de la Ley General de Partidos Políticos. El artículo 12, párrafo tercero, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

Luego de desarrollar el concepto de paridad como la necesidad de que las mujeres participen en igualdad de condiciones que los hombres, sin discriminación alguna, de conformidad con la Ley General de Partidos Políticos, tratados internacionales y criterios emitidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, advierten que en dos mil quince, el Instituto Nacional Electoral (INE) estableció una normativa aceptada por el Tribunal Electoral para acatar lo dispuesto en el artículo tercero, numeral 5 de

la Ley General de Partidos Políticos (mecanismo para determinar los distritos con menor votación).

Se pone de manifiesto que ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni la Ley General de Partidos Políticos, establecen una metodología para determinar la forma en que se debe dar cumplimiento al principio previsto, por lo que se dejó en manos de la autoridad electoral y que fue avalado por la Sala Superior. Así, el INE divide los distritos en tres partes a partir de los niveles de votación (alto, intermedio y bajo), de forma que el análisis se hace respecto del tercio de distritos en los que se obtuvo la menor votación.

Precisado lo anterior, refieren que el Decreto impugnado modificó el artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala para incorporar una metodología que debería de estar en la Ley General de Partidos Políticos; esto, toda vez que responde directamente al artículo 12 de la referida ley. Sustentan que ni siquiera lo ha realizado la Federación, con lo que incorporar la metodología es incongruente y va en contra de los principios de paridad.

Así, se alega que se trata de un procedimiento confuso que no garantiza su objetivo porque los partidos políticos deberán ejecutar dicho procedimiento. Continúan diciendo que no se estableció un mecanismo de control para evitar que los partidos políticos hagan uso inadecuado de la información y ubicar distritos perdedores que no lo fueran y concentrar allí a las mujeres. En ese sentido, las estadísticas del Instituto Tlaxcalteca Electoral servirán de base para no cumplir con el postulado.

En adición, argumentan que con la reforma se hace lo que el Tribunal Electoral estableció que no debía hacerse: partir la totalidad de los distritos en dos, a fin de que sólo haya distritos ganadores y perdedores, sin considerar el nivel intermedio. Si se hiciera una división en tres bloques, sería fácilmente identificable la diferencia entre los distritos con votación más alta y los que obtuvieron porcentajes más bajos, pues entre ellos habría un bloque de votación intermedia.

Estiman que la metodología del artículo impugnado no garantiza que realmente se cumpla con la regla de distritos perdedores porque utiliza la metodología de los extremos que no es la adecuada para que no se destine “exclusivamente” un género a los distritos perdedores. En adición, no se otorga ningún valor a lo que tiene que hacer el Instituto Tlaxcalteca Electoral para que sea la autoridad la que provea no sólo la información adecuada, sino que sea la que proyectó

los escenarios de distritos ganadores, intermedios y perdedores para que no se viole la ley.

Por otra parte, indican que en los niveles de elección que un partido político no hubiera inscrito candidatos o planillas en el proceso electoral anterior, dicho Municipio se ubicaría en el bloque de más baja votación, lo que no garantiza la equidad en la contienda; por el contrario, es una medida que ejerce presión para dejar a las fuerzas políticas que no han tenido posibilidad de crecer.

Por lo anterior, afirman que la metodología vulnerará el principio de paridad, pues determinar los distritos perdedores genera incertidumbre e ilegalidad. Con esto, no se considera el principio de paridad previsto en los artículos 53, segundo párrafo, y 56, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, refieren que el artículo 10 de la legislación local determina que en caso de número impar, el partido asignará la candidatura restante, lo que hace presumir que está a criterio de la fuerza política y no sujeta a las reglas de paridad. Se indica que derivado de la historia política-electoral del país, no puede dejarse la paridad en manos de quien de manera voluntaria no la ha procurado: los partidos políticos. También, se alega que de forma reiterativa se establece la frase “al menos” el cincuenta por ciento o la mitad. Justo esa redacción permite que sea menor y la proporción no sea 50-50.

3. En el concepto de invalidez tercero de los Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, el PT e Impacto Social, se alega el incumplimiento a la declaratoria de invalidez del artículo 93 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales local, decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cuatro de diciembre de dos mil quince. Así, se estiman violados los artículos 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 1 y 42 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la jurisprudencia de rubro: *“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA”* y la sentencia SUP-OP-027/2015.

Relatan que el artículo 93 fue declarado inconstitucional porque para ser Presidente, Secretario

o Consejero Electoral de un Consejo Distrital o Municipal, no se requería cumplir con la convocatoria que emitiera el Consejo General para su designación, sino con los requisitos previstos en la ley. En consecuencia, el artículo fue modificado en noviembre de dos mil quince para subsanar dicha falla; no obstante, el decreto que ahora se impugna vuelve a presentar ese error.

Destacan que en la sentencia de la Sala Superior, se estableció que los requisitos que deben reunir los aspirantes a los cargos antes mencionados, deben estar previstos en ley y no en una convocatoria emitida por el Consejo General de un organismo público electoral.

Por lo anterior, concluyen que la propuesta de incluir una nueva fracción X podría ser inconstitucional, porque aprobar las evaluaciones que implemente el Consejo General, vuelve a colocar al Instituto Tlaxcalteca Electoral por encima de la ley. Si bien se sustituyó ese numeral con la disposición que establecía “se privilegiará a quienes tengan conocimientos en materia electoral”, pero no se consideró que esto generaría nuevamente el problema de inconstitucionalidad que se había superado.

Aunado a lo anterior, respecto de este mismo tema, **Movimiento Ciudadano, en parte de su segundo concepto de invalidez,** refiere que también existe una indebida fundamentación en el artículo 93 de la ley electoral local, que en su momento fue declarado inconstitucional, pero que ahora se propone regresar al mismo vicio sin justificación alguna.

4. En el cuarto concepto de invalidez tanto de los Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, el PT e Impacto Social, como de Movimiento Ciudadano, se impugnan los artículos 106, 107, 119, 120 y 160 del Decreto, ya que, a su juicio, generan confusión en la normativa de los procesos extraordinarios en la organización y calificación de las elecciones, así como en los tramos de custodia electoral y en el diseño e impresión de las boletas electorales.

En consecuencia, se estiman violados los artículos 39, 40, 41, 116, 130 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen las reglas para realizar los comicios, los principios rectores del proceso electoral, así como los artículos 25 y 95 de la Constitución local.

Así, se duelen de que en los preceptos impugnados, se confunden los procedimientos sobre la manera en que se realizan las actividades electorales, lo

que podría generar problemas en la confianza, validez y calificación de las próximas elecciones. Refieren que la ley electoral anterior a la reforma, preveía disposiciones que dejaban abierta la redacción para que pudiera interpretarse que determinado procedimiento podía aplicarse para la elección ordinaria o extraordinaria. En cambio, con la reforma, se limita a las elecciones extraordinarias y se borra la referencia a los comicios ordinarios, lo que genera confusión y falta de certeza.

Aducen que la reforma pretende innovar sobre la cadena de custodia de los paquetes electorales, pero lo hace mal, ya que introduce temas que no tienen que ver (edición e impresión de boletas electorales). Así, existen algunas disposiciones que deben ser propias y exclusivas de la autoridad electoral, porque ésta tiene el presupuesto y capacidad profesional para llevar a cabo ciertas tareas.

Asimismo, argumentan que dentro de la reforma, también hay disposición para adecuar los emblemas de los contendientes en las boletas electorales, pero se mezclan temas: en el apartado de candidaturas independientes, describe las boletas para los partidos políticos. Lo anterior, puede afectar el proceso electoral.

Finalmente, alegan que la legislación es deficiente al grado que el decreto establece que modificará la ley municipal, pero no lo hace.

5. Tanto los Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, y los partidos PT e Impacto Social, en su quinto concepto de invalidez, como el partido Movimiento Ciudadano, en su tercer concepto de invalidez, inciso b) plantearon la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del artículo 313 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, por ser violatorio de lo previsto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia **P./J. 13/2012** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Señalan que dichos enunciados restringen el derecho de los ciudadanos para competir por un puesto

de elección popular, ya que los requisitos no guardan una relación con las calidades de las personas, lo que les torna desproporcionados, irrazonables, discriminatorios y restrictivos del derecho al sufragio.

En esa línea, mencionan que el legislador estatal en sus constituciones o leyes, además de los requisitos o condiciones de elegibilidad que se prevén, podrá establecer otros distintos siempre y cuando sean inherentes a su persona y cumplan con los requisitos de objetividad y de razonabilidad; lo anterior a fin de no hacer nugatorio el derecho humano al voto, o restringirlo en forma desmedida, ya que ello devendría en una violación el texto constitucional¹.

Señalaron que con relación al derecho a ser votado -previsto en los artículos 35, fracción II de la Constitución Federal; 25, inciso b) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* y *Yatma vs. Nicaragua* ha señalado que los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, incluso pueden establecer restricciones a los mismos, pero siempre que ello esté previsto en ley, esté dirigido a cumplir una finalidad legítima, necesaria y proporcional en sentido estricto, es decir, que sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa, que no sea caprichosa o arbitraria, y que las restricciones al derecho estén encaminadas a protegerlo o incluso potenciarlo.

Derivado de esa línea argumentativa, los legisladores y los partidos políticos señalan que la restricción prevista en las porciones normativas impugnadas no es adecuada para alcanzar una participación democrática en condiciones de igualdad, pues limita el voto pasivo, al poner prohibiciones excesivas para acceder a la postulación de una candidatura.

Máxime porque el precepto impugnado no sólo establece requisitos adicionales a los señalados en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos², sino que carece de elementos razonablemente necesarios

¹ Al respecto cita los criterios jurisprudenciales del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD”** y **“DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS**

PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

² Señala que del artículo 35 constitucional y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se desprende que está prohibida toda medida o determinación discriminatoria, pero puede reglamentarse el ejercicio del derecho a ser votado por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente; sin embargo, no se puede limitar su

para garantizar el ejercicio transparente, cierto, objetivo, imparcial y efectivo del derecho fundamental de acceso a los cargos de elección popular y de forma indirecta pone en peligro el derecho a votar.

6. Finalmente, en el **sexto concepto de los Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala, el PT e Impacto Social**, se estiman violados los artículos 14, 16, 41 y 105, penúltimo párrafo de la Constitución Federal; en tanto existen **vicios en el procedimiento de emisión**, promulgación y publicación de las normas del decreto que vulneran los principios constitucionales de régimen democrático, representativo, los principios de certeza, legalidad y máxima publicidad, así como las garantías de seguridad jurídica, fundamentación y motivación; lo que estiman, se traduce en infracción de los derechos humanos de participación directa de la ciudadanía en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos.

En concreto señala las siguientes violaciones al proceso legislativo del Decreto 215:

- Primero, destacan que el Decreto no fue avalado por la totalidad de las y los Diputados de la LXII legislatura del Congreso de Tlaxcala porque careció del tiempo de análisis suficiente para instrumentar disposiciones adecuadas y coherentes con el modelo constitucional del Estado.

Aducen, que el dictamen fue puesto a consideración por la mayoría de las y los integrantes de las Comisiones Unidas y tuvo tres modificaciones de fondo en sólo seis días naturales, lo que implicó con cada nueva versión iniciar desde cero los trabajos. Así pues, aducen una falta de seriedad en la metodología que impacta en la falta de certeza jurídica.

- Señalan que el veintiséis de agosto de dos mil veinte, una mayoría formada por quince legisladores decidieron aprobar la integración de una Mesa Directiva que no cumplió con lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, la cual dispone que debe ser integrada con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, esto es, diecisiete Diputados en ese momento, con la finalidad de aprobar el paquete en materia electoral.

Lo cual sostienen, no permitió tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública a razón de que la votación de la legislación impugnada se dio en el contexto de una Mesa Directiva que no estuvo debidamente constituida.

- Lo anterior, pues al haberse constituido por una mayoría de quince Diputados y no de diecisiete de conformidad con lo exigido en el artículo 42, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, se colige un vicio en el origen de la expedición de la norma, toda vez que el acto legislativo es una unidad indisoluble y al existir una falla en una de sus partes constitutivas, se contamina la totalidad del mismo.

- Refieren, que el Dictamen fue aprobado sin la presentación previa del Dictamen de Minoría, que derivó del análisis de la reforma electoral, elaborado bajo la figura de parlamento abierto, amparados en el artículo 132, del Reglamento Interno del Congreso.

- El Decreto es ilegal, pues vulnera la certeza en el próximo proceso electoral y genera espacios de incertidumbre y probable utilización indebida de recursos públicos.

- Asimismo, hacen valer la invalidez del procedimiento de publicación en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

Sostienen que las reformas a Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese Estado, publicado el veintiocho de agosto de dos mil veinte, viola los artículos 14, 16, 41 y 105 penúltimo párrafo de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues sostienen que la publicación que se hiciera de las reformas en materia electoral en el Estado, en el Periódico Oficial se realizó de **manera extemporánea**; ello, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 105 de la Constitución Federal y las leyes electorales, deben publicarse en el Diario Oficial noventa días antes de que inicie el proceso electoral local en que tendrá aplicación y durante el mismo no habrá modificaciones legales.

participación como aspirantes a alguna candidatura independiente, menoscabando su derecho a buscar su postulación por medio de una candidatura por un partido político, individualmente, en coalición o en candidatura común, en el mismo proceso electoral, así como tampoco

es adecuado limitar el mismo derecho en razón de que no podrán registrarse como candidatos independientes quienes hayan participado en un proceso interno de selección de candidaturas de algún partido político, en lo individual o asociado, en el proceso electoral.

Así pues, en el caso de Tlaxcala el proceso para renovar Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos, inicia el veintinueve de noviembre de dos mil veinte, así pues, los noventa días previos a la fecha señalada es el uno de septiembre de dos mil veinte, fecha en la que a más tardar debió publicarse el Diario Oficial de Tlaxcala cualquier reforma en materia electoral, lo que en el caso no aconteció.

Ello pues, consta una publicación de tres de septiembre, en “La Jornada del Oriente” periódico de mayor circulación en el Estado de Tlaxcala (la cual refieren como prueba anexa), donde se señala que hasta ese día no se había publicado en el Diario del Estado la reforma electoral que realizó el legislador en aquella entidad federativa. También hacen referencia a una impresión de pantalla del periódico oficial de Tlaxcala de tres de septiembre de dos mil veinte, del que se desprende que a ese día no se había publicado la reforma electoral en cita y, que dicha reforma en realidad fue publicada hasta el nueve o diez de septiembre del año en curso, fechado el día veintisiete de agosto de dos mil veinte, lo que resulta falso.

Ante ello, se considera inconstitucional que la publicación de las reformas electorales en Tlaxcala, fueran publicadas fuera del término legal establecido en la Constitución Federal, por lo que se debe tener por no realizada.

- Indebidamente se tomó en consideración la opinión del Tribunal Electoral de Tlaxcala, por encima de la del Organismo Público Local Electoral, pues se trató de una estrategia política para influir en el trámite de una denuncia en materia de violencia política, interpuesta por los promoventes en contra de la reestructuración política y administrativa del Congreso.

- El partido político Movimiento Ciudadano, hizo valer en su primer concepto de invalidez las siguientes violaciones al proceso legislativo:

En adición a las demás cuestiones que al igual que el resto de los accionantes hace valer como violaciones al proceso legislativo, refiere que, también se transgrede el principio de legalidad y de seguridad jurídica.

Lo anterior, pues la ley emitida con vicio de origen puede justificar actos de privación, no se siguen las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales deben interpretarse armónicamente con el artículo 72 de la Ley Orgánica en cita y al no hacerlo

impide al gobernado tener certeza de que no está sujeto a decisiones arbitrarias.

CUARTO. Admisión y acumulación de las acciones. Mediante proveído veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 265/2020, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Luego, mediante respectivos proveídos de esa misma fecha, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los diversos expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 266/2020 (PT) y 267/2020 (Impacto Social), toda vez que advirtió identidad con el decreto legislativo impugnado en esos expedientes con el diverso combatido en la acción de inconstitucionalidad 265/2020, decretó las acumulaciones al medio de control aludido, turnado en razón de la acumulación al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el procedimiento respectivo.

De la misma forma, por auto uno de octubre de dos mil veinte, el Ministro Presidente de este Alto Tribunal formó y registró el expediente 268/2020 (Movimiento Ciudadano) y decretó la acumulación a los asuntos antes señalados; esto, en tanto que también advirtió identidad respecto del decreto legislativo impugnado.

Así, por auto de uno de octubre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió las acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, en cuanto a la acción de inconstitucionalidad 268/2020, promovida por Movimiento Ciudadano, se advirtió que la firma electrónica a través de la cual se presentó el escrito inicial, correspondía a una persona distinta a quienes se ostentan como representantes legales de dicho partido; de ahí que se requirió al partido político para que dentro del plazo de tres días naturales, contados a partir del siguiente al en que surtiera efectos la notificación, enviara el escrito inicial original con las firmas autógrafas de los promoventes.

En ese mismo acto, se ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo, para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación

de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado el decreto controvertido; así como a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento respectivo y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones constitucionales, manifieste lo que a su representación corresponda.

En relación con lo anterior, se determinó que no pasaba inadvertido que el Partido del Trabajo señalara al Secretario General de Gobierno y al Director del Periódico Oficial, ambos de Tlaxcala; no obstante, se advirtió que la acción de inconstitucionalidad constituye un medio abstracto en interés de la regularidad constitucional de las normas generales, por lo que de conformidad con el numeral 61, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia, únicamente participan los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma o normas impugnadas.

Por otra parte, solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas; y requirió al Consejero Presidente del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y al Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral, para que remitieran a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, copia certificada de los Estatutos vigentes del Partido Impacto Social, del Partido del Trabajo y del Partido Movimiento Ciudadano, así como la certificación de su registro vigente y precisaran quién es el actual representante e integrantes de su órgano de dirección estatal y nacional, así como que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad.

QUINTO. Desahogo de requerimiento por parte del INE y el PT. Mediante oficio INE/DJ/DIR/7099/2020 de siete de octubre de dos mil veinte, el Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral remitió copia certificada de los estatutos vigentes del PT y de Movimiento Ciudadano, así como las certificaciones de registros vigentes e informó quiénes son los representantes actuales y los integrantes de los órganos de dirección nacional.

Asimismo, el Coordinador, integrantes y Secretario General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano remitieron el escrito inicial de demanda, con las firmas autógrafas de los promoventes.

SEXTO. Inicio del proceso electoral. La Consejera Presidenta del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, mediante oficio ITE-PG-201/2020 informó lo siguiente:

“Cabe señalar que dentro del Acuerdo ITE-CG 43/2020, el Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, determinó el inicio del próximo Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 en la entidad, que dará inicio el día veintinueve de noviembre de la presente anualidad [...]”.

SÉPTIMO. Informes de las autoridades.

I. El Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, en su informe, sustancialmente manifestó, respecto de las acciones, lo siguiente:

1. Con relación al planteamiento de invalidez del último párrafo del artículo 253 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, relacionado con el plazo para la separación del cargo de las diputadas y diputados en funciones que aspiren a la elección consecutiva de algún cargo de elección popular, refirió que el planteamiento de los accionantes debía tenerse por inoperante, toda vez que no se planteaba una contradicción entre una norma local y la Constitución Federal, sino entre la legislación electoral y la Constitución local.

Además, señaló que también son inoperantes los argumentos planteados, pues el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, no establece temporalidad alguna para que los Diputados locales deban separarse de sus cargos para acceder a la elección consecutiva, por lo que es un tópico sobre el cual se conserva libertad de configuración.

2. Con relación al planteamiento en donde se solicitó la invalidez del artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala porque se establece un mecanismo para determinar a los distintos perdedores, se alegó que éste es inoperante e infundado. Lo anterior, toda vez que los actores pierden de vista que las legislaturas locales cuentan con amplia libertad de configuración legislativa en materia electoral y si la Federación, a través de la autoridad competente, ha sido omisa en regular una materia, eso no quiere decir que sea impedimento para que las legislaturas locales regulen determinada figura en el ámbito local.

El pronunciamiento realizado por la Sala Superior en la sentencia **SUP-RAP-134/2015**, sólo sirvió para manifestarse respecto de la legalidad de un acuerdo aprobado por el INE en el que actuaba respecto de una situación en la que la autoridad ha sido omisa en regular o la regulación resultó incompleta; de esa forma, no significa que las legislaturas locales deban reproducir en los mismos términos, pues en la sentencia no se les vinculó para establecer disposiciones normativas que establecieran situaciones de derecho referidas en el acuerdo validado por la Sala Superior.

Asimismo, argumentó que se pierde de vista que el hecho de ganar un proceso electoral previo no garantiza que ganen con los mismos votos y por la misma diferencia en los siguientes procesos electorales, ni que eso signifique que los distritos ganadores o perdedores favorezcan a determinado género, pues eso depende de los candidatos postulados; por ello, lo único que se estableció, es que los partidos políticos cumplan con la paridad de género y que de los candidatos depende ganar o no en los distritos electorales donde obtuvieron una votación mínima o baja en un proceso electoral anterior.

Se precisó que no se limitó al Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para realizar proyecciones a fin de determinar los distritos perdedores y con ello asegurar que los partidos políticos cumplan con el principio de paridad. Así, el Instituto Local tiene expedita su facultad para establecer en los bloques formados con motivo del porcentaje de votación más alta y de votación más baja, para pulverizar de la forma en que se propone por los actores, es decir, establecer sub bloques dentro de esos dos bloques para garantizar el principio de paridad de género, pero eso compete al Instituto Local con los acuerdos correspondientes.

Por lo que hace, a la postulación en caso de que los cargos de elección terminen en un número impar, tampoco es contrario a la Constitución Federal, pues la regla debe observarse una vez que se cumplió con el principio de paridad. De esa forma, se respeta el principio de paridad y la facultad de determinación de los propios partidos políticos para decir el género de la candidatura impar. Esta facultad es conforme a derecho, si se toma en cuenta que los partidos políticos están obligados a buscar la participación efectiva de ambos géneros en la postulación de candidatos y garantizar la paridad en diversos cargos de elección popular.

Luego de haber transcrito el artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales

para el Estado de Tlaxcala y señalar los principales objetivos de implementar medidas para alcanzar la paridad de género, se destaca que el artículo 116 constitucional, no contiene en la fracción IV ni en ninguna otra fracción, disposición que obligue a las legislaturas de los Estados a establecer en sus leyes prescripciones en los términos planteados por los accionantes; esto, sin que permita que las legislaturas dejen de observar lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Federal, respecto de igualdad y no discriminación de alguno de los géneros que participen para ocupar un cargo de elección popular, por lo que, gozan de amplia libertad de configuración legislativa sujeta siempre a los principios rectores de la función electoral.

Así, se precisó que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece obligación para instaurar porcentajes de géneros en relación a las candidaturas de elección popular, sino que da plena libertad de configuración legislativa a las entidades federativas para integrar los cargos de elección popular locales. Así, el congreso local, en uso de la libertad de configuración legislativa, deberá determinar los parámetros que deban observar los partidos políticos y las autoridades electorales para respetar el principio de paridad de género, que debe observarse en la postulación de los cargos de elección popular, a fin de garantizar el principio de igualdad que establece el artículo 1º de la Constitución Federal.

Por lo anterior, sostuvo que lo resuelto por la Sala Superior, sólo se refiere a un hecho concreto que no vincula a quienes no fueron contendientes en el asunto; en realidad, sólo obliga y es de observancia para el proceso electoral en que fue emitido el acuerdo validado mediante sentencia y no para todas las legislaturas locales que no fueron vinculadas.

Lo anterior no significa que cuando una resolución no es vinculante para quienes no fueron parte dejen de observar los principios generales que en materia de electoral se establecen tanto en la Constitución Federal, como en leyes generales y locales. Si conforme a la legislación local, la paridad también es un principio rector de integración de todos los cargos de elección popular, lo cual se refleja en la primera parte del artículo 10 impugnado.

Sostuvo que no se contraviene lo dispuesto en los artículos 35, 41, 115 y 116 de la Constitución Federal, pues los partidos políticos no sólo tienen derecho a participar en elecciones donde se disputen cargos de elección popular, postulando candidaturas que respeten el principio de paridad, sino que es un auténtico ejercicio del derecho de autoorganización y

garantía del adecuado funcionamiento de los partidos políticos.

Luego de describir el contenido del artículo impugnado en cuanto a las obligaciones que se imponen a los partidos políticos para cumplir con el principio de paridad de género, refiere que el Congreso local respetó el mandato constitucional de paridad que deriva de una interpretación integral tanto de la Constitución, como de los tratados internacionales señalados por los actores.

Posteriormente se establece que las reglas para garantizar la paridad de género en candidaturas a legislaturas federales y locales se establecen en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en tres términos:

- Como derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre mujeres y hombres para tener acceso a cargos de elección popular (art. 7).
- Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros y en la postulación de candidatos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión y Congresos de los Estados (art. 232, numeral 3).
- El INE y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas y en caso de que no lo sean, no se aceptarán los registros (art. 232, numeral 4).

Además, puso de manifiesto que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es de observancia general en el territorio nacional y sus disposiciones son aplicables en las elecciones en el ámbito federal y local, por lo que las Constituciones y leyes locales se deben ajustar a lo ahí previsto.

Añadió que el artículo 3, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos, prohíbe a los partidos políticos que adopten criterios tendientes a postular candidatos de un solo género en distritos en que hayan obtenido la menor votación en el proceso electoral previo.

Dicho lo anterior, se destacó que la paridad debe entenderse garantizada en el momento de la postulación y registro, tal como lo señala el artículo 232, numerales 3 y 4 (sic), de forma que si existe un procedimiento interno de selección partidaria, éste

deberá equilibrar las exigencias democráticas con las de paridad de género. Asimismo, se establece que los Congresos locales tienen la obligación de establecer en sus Constituciones y legislaciones, reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de Ayuntamientos.

Aunado, a que el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones es el órgano encargado de la organización, dirección, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales y podrá intervenir en los asuntos internos de un partido político, en donde no se atiendan principios como el de paridad de género. Que de conformidad con los artículos 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y 3, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, los partidos tienen como fin promover la participación en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con las reglas para garantizar la paridad entre los géneros; y por su parte, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones tiene la facultad de vigilar el desarrollo de los procesos electorales y asegurarse de que los partidos políticos cumplan con el principio de paridad de género, estableciendo para ello criterios de interpretación para la asignación de cargos de elección popular previstos en el artículo 10 impugnado.

En términos del artículo 41, base V, numeral 6, de la Constitución General, en las entidades federativas, la organización de las elecciones locales está a cargo de los organismos públicos locales electorales quienes tienen atribuciones de emitir las declaraciones de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales, con base en los cómputos finales respectivos y las asignaciones de candidaturas que se realicen por el principio de representación proporcional; así, la disposición impugnada sólo es el marco jurídico que debe observarse y aplicarse en armonía con diversas disposiciones de carácter federal y local, para que el órgano autónomo electoral, encargado de vigilar el proceso, verifique que los partidos cumplan con el principio de paridad.

3. Con relación al planteamiento en donde se cuestionó el contenido del artículo 93, fracción X de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece el requisito para la elección de consejeros de los consejos distritales y municipales consistente en aprobar las evaluaciones que implemente el Consejo General y el incumplimiento a lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de

inconstitucionalidad 103/2015, el Congreso expresó que no les asistía la razón a los accionantes; toda vez que no se ha inobservado lo establecido por la Suprema Corte en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 103/2015, sino que, al contrario, se elevaron a rango legal los requisitos para ocupar dichos cargos, tal y como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad referida.

Asimismo, afirmó que la inclusión del requisito de evaluación o evaluaciones que implemente el Consejo General del Organismo Público Local Electoral no resulta inconstitucional, pues lo que se busca y protege es que los aspirantes deban tener un conocimiento mínimo en la materia.

4. Con relación al planteamiento de las accionantes relacionado con la falta de certeza que generan las reglas sobre los procesos electorales extraordinarios, contenidas en los artículos 106, 107, 119, 120 y 160 de Ley Electoral impugnada, el Poder Legislativo de Tlaxcala señaló que la interpretación y aplicación de la norma realizada por la autoridad competente no debe limitarse a la literalidad de la norma, sino que, al aplicarla en un caso concreto debe de atenderse a las situaciones de hecho y derecho vigentes; por lo tanto, si las disposiciones relativas solo se limitan a una situación de hecho especial, la autoridad que la aplique deberá ver si puede ser para procesos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando no desnaturalice el problema que se trate de solucionar.

5. Con relación al planteamiento en el que se propone la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del artículo 313 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establecen ciertas restricciones para las personas que quieran acceder al registro de una candidatura independiente, el Poder Legislativo consideró que son infundados los argumentos de las accionantes.

Refirió que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, sostuvo que la lógica constitucional de las candidaturas independientes consistía en que se postularan, en principio, personas ajenas a los partidos políticos.

Señaló que, con las porciones normativas impugnadas, se garantiza la desvinculación de los partidos políticos con las candidaturas independientes. Ya que de lo contrario existiría la posibilidad de cometer un fraude a la Constitución Federal, pues los propios

Partidos Políticos enviarían a personas a registrarse como candidatos independientes, abarcando el espacio que les corresponde a los ciudadanos sin partido para competir en los procesos electorales.

Añadió que los párrafos segundo y tercero impugnados tienen justificación constitucional, en términos de lo que dispone el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, pues se pretende evitar que: *i*) Un miembro de un partido político, atendiendo a circunstancias políticas y en alianza con un Partido Político, vaya a buscar una candidatura independiente y después regrese para ser postulado por el propio partido, candidatura común o coalición; afectando la recolección del porcentaje de apoyo ciudadano a las personas que en realidad son ajenas a las estructuras partidistas y que pretenden participar en el proceso electoral y acceder a un cargo de elección popular; *ii*) un Partido Político, en realidad, compita con dos candidatos al mismo cargo, uno independiente y otro partidista; y *iii*) un miembro inconforme con el Partido Político opte por la vía de la candidatura independiente aprovechando la proyección que éste le proporciona.

De esta forma, concluyó que las porciones combatidas sí persiguen una finalidad constitucionalmente válida, son necesarias y adecuadas, ya que tienden a garantizar el carácter de las candidaturas independientes establecidas en el artículo 35, fracción II de la Constitución, lo que es razonable y se ajusta al marco de configuración legislativa con que cuenta el legislador local.

6. Con relación a los argumentos de los accionantes en los que se hicieron valer diversas violaciones al procedimiento legislativo, el Poder Legislativo señaló que el Decreto 215, fue creado con estricto apego a la legalidad, toda vez que se realizó de acuerdo a las facultades que le otorgan al Congreso de Estado de Tlaxcala.

Que en cuanto a que no fueron respetados los causes que permiten tanto a mayorías como minorías expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública; señalan que la elección de la Mesa Directiva que dirigió la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto, su planteamiento es infundado, pues tal circunstancia no trasciende de manera fundamental a la norma, pues de las constancias se advierte que sí se respetó el derecho a la deliberación parlamentaria ya que se siguieron las reglas para la integración del quorum, el derecho al uso de la voz, tanto de minorías como mayorías en condiciones de igualdad y en ese tenor se aprobó el Decreto con mayoría de dieciséis votos.

De ahí que la integración de la mesa no impactó en el debate parlamentario.

En esa sesión, se concedió el permiso para ausentarse a cuatro diputados, estando presentes veintiuno, los que formaron quórum para sesionar y elegir la Mesa Directiva que presidiría la sesión y aprobada por mayoría de dieciséis votos.

Sostienen que los diputados minoritarios tuvieron la posibilidad de ejercer su derecho a votar lo cual no les fue limitado, en tanto que la propuesta formulada por el diputado Rafael Ortega fue sometida a votación, de ahí que no se afectó el derecho de deliberación política.

Señalan que en el caso del dictamen de minoría se concedió el uso de la voz a la diputada que lo presentaría, la cual decidió no dar lectura al mismo, circunstancia que impidió que el Pleno conociera la propuesta y por tanto que fuera sometida a discusión y votación y, en consecuencia, se declaró aprobado por mayoría de votos el dictamen que dio lugar al Decreto.

Aunado, señalan que previamente ya había sido electa la Mesa Directiva el trece de agosto de dos mil veinte, por una mayoría calificada de diecisiete votos, la cual se decidió fungiera la misma.

Además, el derecho a la deliberación parlamentaria no tiene que ver con la integración del órgano que dirija a sesión respectiva.

En relación a la falta de tiempo para realizar un análisis suficiente, consideran que el mismo debe declararse infundado, toda vez que no expone en forma alguna la manera en que la violación trasciende en el contenido de la norma, además que el dictamen respetó las reglas del proceso legislativo. Señalan, que en el caso del dictamen de minoría, se concedió el uso de la voz a la diputada que lo presentaría, la cual decidió no dar lectura al mismo, circunstancia que impidió que el Pleno conociera la propuesta y por tanto que fuera sometida a discusión y votación y, en consecuencia, se declaró aprobado por mayoría de votos el dictamen que dio lugar al Decreto.

En cuanto a que se vulneraron las formalidades esenciales del proceso y legalidad, sostienen que, el hecho de que un dictamen sea aprobado en un mismo día, no implica que sea el resultado de un procedimiento viciado, pues ello no impidió el cumplimiento de las formalidades del procedimiento legislativo, por el contrario, se ajustó a las mismas.

Por lo que hace a la extemporaneidad de la publicación del Decreto, estima que debe declararse inoperante, pues se apoya en conjeturas y no en argumentos ni datos objetivos y sin exponer mayores argumentos. Así pues, se refieren al periódico “la Jornada de Oriente”, el cual, de conformidad con los criterios de los tribunales constitucionales del País, las notas periodísticas carecen de valor convictivo.

Además, señala que el Periódico Oficial, tiene por naturaleza dar difusión y certeza a los actos que la ley señala, y goza de presunción legal en cuanto a la fecha de su publicación, según la jurisprudencia de la Segunda Sala 65/2000.

II. El Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala en su informe sustancialmente manifestó, respecto de las acciones, lo siguiente:

a) Con relación al planteamiento de las accionantes relacionado con el plazo para la separación del cargo de las diputadas y diputados en funciones que aspiren a la elección consecutiva de algún cargo de elección popular, señaló que el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, reconoce el derecho de los diputados y diputadas en funciones para acceder a una elección consecutiva, pero no establece si debe darse una separación en el cargo; por lo tanto, y además como ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Estados conservan libertad configurativa en esta materia.

También expresó que el artículo 35 de la Constitución del Estado de Tlaxcala, prevé hipótesis distintas a las que establece el cuarto párrafo del artículo 253 impugnado, en tanto que el primero de dichos artículos se refiere a los requisitos para ser Diputado, mientras el precepto cuestionado se refiere a la elección consecutiva de los legisladores.

Finalmente, apuntó que en atención a que el Congreso del Estado se encuentra integrado por veinticinco legisladores, y a que la mayoría de los asuntos que se aprueben requieren como mínimo las dos terceras partes de los votos, se estableció una separación del cargo de treinta días previos a la elección.

b) Con relación al planteamiento en el que se propone la inconstitucionalidad de los párrafos segundo y tercero del artículo 313 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala que establecen ciertas restricciones para las personas que quieran acceder al registro de una candidatura independiente, el Poder Ejecutivo consideró que dichos preceptos son acordes con el parámetro de regularidad constitucional, además de que se encuadra

dentro de la libertad configurativa que tienen las entidades federativas para establecer los requisitos, para que una persona pueda obtener su registro como candidato independiente.

c) Finalmente, en relación a los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes, con relación a la violación al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, violación a los principios básicos de la función electoral, los requisitos para ser Presidente, Secretario o Consejero Electoral de un Consejo Distrital o Municipal emitidos por el Consejo General, la confusión normativa de los procesos extraordinarios, así como los tramos de custodia electoral y en el diseño e impresión de boletas electorales, señaló que en ninguno de estos argumentos se explicó de forma clara y precisa cómo es que se vulneraron los principios y derechos constitucionales.

De esa manera, señala que ante la ausencia de conceptos de invalidez debe de sobreseerse la presente acción de inconstitucionalidad.

OCTAVO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señaló, en síntesis, lo siguiente:

A. Plazo para la separación del cargo de las diputadas y diputados en funciones que aspiren a la elección consecutiva o a algún cargo de elección popular.

En opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el primer planteamiento de la accionante no ameritó un pronunciamiento técnico al ser ajeno a la materia electoral; en todo caso –apunto dicho Tribunal- es un tópico sobre el cual cobra relevancia el principio de jerarquía normativa.

Ahora bien, con relación al planteamiento sobre la omisión de regular la forma en cómo han de realizarse las campañas y cómo será regulado el uso imparcial de los recursos públicos, la Sala Superior consideró que no se actualizaba un vicio de inconstitucionalidad.

Señaló que con base en las acciones de inconstitucionalidad 29/2017 y acumuladas, 38/2017 y acumuladas, 40/2017 y acumuladas, 50/2017, así como 69/2017 y acumuladas, resueltas por este Pleno, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración y no existe base para estimar que la norma tildada de inconstitucional, es contraria al sistema por no establecer salvaguardas relacionadas con el uso de

recursos públicos en las campañas electorales de las personas que estén en funciones de legisladores locales y pretendan participar en procesos de elección consecutiva o en procesos para la elección de otros cargos.

Así, mencionó que de acuerdo con lo que se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, se desprende que las únicas limitantes a la libertad configurativa de los congresos de las entidades federativas, para regular la reelección de diputaciones locales son las consistentes en que las normas que se expidan prevean que la elección consecutiva sea hasta por cuatro periodos consecutivos y que la postulación podrá hacerse por vía de una candidatura independiente, si la persona fue electa por esa vía, o sólo podrá hacerse por el mismo partido o por cualquier de los partidos integrantes de la coalición que le hubiesen postulado. De ahí, que no existe obligación para las legislaturas locales de emitir las salvaguardas alegadas.

B. Ejecución de la regla de distritos electorales “perdedores” en relación con el principio de paridad de género.

En lo tocante a este punto, la Sala Superior consideró que los planteamientos de inconstitucionalidad son tres: **(i)** los partidos políticos tienen la posibilidad de señalar unilateralmente cuáles son sus distritos perdedores; **(ii)** falta de certeza porque se regula la creación de sólo dos bloques en vez de tres, para estudiar los distritos más y menos votados, para definir la postulación de candidaturas; y **(iii)** en caso de que las candidaturas sean impares en alguno de los bloques previstos, se deja al arbitrio de los partidos políticos decidir el género de la candidatura a postular y con ello se pone en riesgo la efectividad del principio de paridad en perjuicio de las mujeres.

En cuanto al **primer punto**, la Sala superior consideró que no amerita una opinión especializada en materia electoral, ya que no se plantea una cuestión de constitucionalidad; esto, toda vez que se tendría que estudiar situaciones particulares, lo que no es propio de un examen de constitucionalidad.

Así, refirió que de la norma impugnada, no se desprende que faculte a los partidos políticos para determinar cuáles son los distritos electorales en los que obtuvieron menos votación, sin tener en cuenta los datos con los que cuenta el Instituto Tlaxcalteca Electoral; en consecuencia, determina que la posibilidad fáctica de que los partidos “determinen” motu proprio en qué distritos obtuvieron menor o mayor votación sin tener los datos y estadísticas del instituto local.

En cuanto al **segundo punto**, la Sala Superior señaló que la metodología prevista en la norma impugnada es constitucional, toda vez que, en un principio, los congresos locales cuentan con libertad de configuración legislativa para definir la metodología que seguirán en la postulación de candidaturas para diputaciones locales, Ayuntamientos y presidencias de Comunidad.

Añadió que en el precedente que citan los actores (SUP-RAP-134/2015), la Sala Superior no emitió pronunciamiento referente a que se debe establecer una metodología única para determinar los bloques con mayor o menor votación para cada partido, sino que sólo validó la metodología propuesta por el INE; por ello, la Sala Superior estima que la decisión de establecer dos bloques forma parte de la libertad de configuración del congreso local.

En cuanto al **punto tercero**, la Sala Superior consideró que es inconstitucional por vulnerar el principio de paridad de género, en perjuicio de las mujeres. Refiere que a partir de una interpretación sistemática y armónica de la Constitución Federal, la paridad de género se prevé en los artículos 1, 4, 35, fracción II, y 41, que constituye una medida enfocada a combatir la exclusión de las mujeres en espacios públicos donde se toman las decisiones, así como una medida para garantizar una democracia incluyente e igualitaria.

De acuerdo con los criterios de paridad de género, es admisible una participación de las mujeres, mayor a los términos cuantitativos tradicionales del cincuenta por ciento porque las medidas y acciones afirmativas buscan que las mujeres tengan oportunidades para el acceso real a cargos de elección popular; asimismo, este tipo de acciones sirven para combatir la discriminación estructural que sufre el género femenino y garantizar una igualdad sustantiva encaminada a proteger y hacer efectivos sus derechos político-electorales. Estas medidas no hacen nugatoria ni excluyen la participación de los hombres, debido a que las mujeres forman parte de un grupo históricamente subrepresentado que requiere de medidas dinámicas para lograr una participación igual.

Lo anterior, indica, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior en los expedientes SUP-REC-170/2020, SUP-JRC-4/2018 y acumulado, y SUP-REC-1183/2017.

Por lo expuesto, la Sala Superior opinó que las porciones normativas en análisis, contenidas en el artículo 10, fracción I, inciso c), II, inciso c), III, inciso b), y fracción V, párrafo tercero del decreto impugnado, impiden la aplicación plena del principio de paridad en

favor de las mujeres. Con ello se abre la posibilidad de que alguno de los géneros sea relegado, con especial riesgo para que el género femenino sea postulado en un menor número de candidaturas. En consecuencia, se considera que las mencionadas porciones normativas son inconstitucionales porque afectan al principio de paridad contenido en la Constitución general.

C. Requisito para la elección de consejeros de los consejos distritales o municipales consistente en aprobar las evaluaciones que implemente el Consejo General.

En primer lugar la Sala Superior aclaró que no sería motivo de opinión el aspecto relacionado con el incumplimiento a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 103/2015.

En otro aspecto, al examinar el contenido de la norma impugnada, opinó que la inclusión de un requisito consistente en la evaluación o evaluaciones que implemente el Consejo General del Organismo Público Local Electoral no es contraria al texto constitucional.

Para sostener su conclusión precisó que a diferencia de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la mencionada acción de inconstitucionalidad 103/2015, el artículo 93, fracción X cuestionado no señala que los aspirantes deberán satisfacer los requisitos que prevean las convocatorias que emita el Organismo Público Local Electoral –lo que sí daría lugar a imponer requisitos no previstos en la ley e impuestos por el Organismo Público Local Electoral– sino que se establece como requisito en la propia ley la aprobación de las evaluaciones que practique el órgano electoral local, con lo que no se deja al arbitrio de ese organismo la imposición de requisitos que no estén previstos en la ley, sino únicamente el diseño y la aplicación de las evaluaciones respectivas.

En adición a lo anterior, mencionó que el marco constitucional y legal en la materia permite que los congresos locales establezcan los requisitos necesarios para ocupar los cargos de presidencia, secretaría o consejería electoral de un Consejo Distrital o Municipal.

A manera de ejemplo, refirió que en el proceso de selección y designación de la presidencia o las consejerías electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales de dos mil veinte, se estableció que los aspirantes debían realizar un examen de competencias básicas y conocimientos técnicos.

También señaló, que los exámenes o evaluaciones que se aplican a los aspirantes a cargos en materia electoral parten de la necesidad de que sean

evaluados los conocimientos y habilidades de las personas que participen en los procesos de selección; práctica que en el ámbito federal ha sido replicada también por el Instituto Nacional Electoral.

Derivado de las premisas y justificaciones anteriores, la Sala Superior consideró que contrario a lo plasmado por las accionantes el establecimiento de un requisito consistente en la práctica de evaluaciones que lleve a cabo el órgano electoral competente no contraviene con los principios de legalidad, objetividad, máxima publicidad e independencia ni se establecen criterios que no se encuentren contemplados en ley, puesto que está dentro de la facultad configurativa del Congreso local, establecer esa regla.

Finalmente, manifestó que las evaluaciones se encuadran en los objetivos constitucionalmente legítimos para la vigencia de los principios de independencia y profesionalización de los que desempeñen algún cargo electoral. Aclarando que si bien este principio es atinente al Servicio Profesional Electoral Nacional contemplado en el apartado D, base V del artículo 41 de la Constitución Federal –dentro de los cuales no se encuentran las presidencias, secretariados o consejerías de los Consejos Distritales o Municipales- la Sala Superior ha considerado que la profesionalización es uno de los principios que rigen la integración de todos los órganos electorales.

D. Falta de certeza que generan las reglas aplicables expresamente a los procesos electorales extraordinarios.

La Sala Superior, en su opinión, destacó que si bien la deficiente técnica legislativa no corresponde a la materia especializada del derecho electoral, el vicio señalado por los promoventes podría verse superado si se acude a una interpretación sistemática e integral de los artículos tildados de inconstitucionales, pues las normas se encuentran ubicadas dentro de los apartados que regulan la integración y las funciones de las mesas directivas de casilla, así como disposiciones generales que regulan lo concerniente al proceso electoral local ordinario; además, se encuentra aún vigente el Título Octavo del Libro Tercero, el cual regula en específico el procedimiento electoral extraordinario.

E. Restricciones para registrarse como candidato o candidata independiente.

En opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el segundo párrafo del artículo 313 de la Ley Electoral impugnada es inconstitucional, mientras que la restricción contenida

en el párrafo tercero es acorde con el texto constitucional.

Por lo que hace al párrafo segundo del artículo 313 impugnado, apuntó que éste impide que quienes hayan participado como aspirantes –por este solo hecho- a una candidatura independiente puedan ser postulados por un partido político, individualmente, en coalición o en candidatura común, en el mismo proceso electoral.

Señaló que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de la acción de inconstitucionalidad 69/2017 y su acumulada 76/2017, consideró que existe un fin constitucionalmente válido, consistente en evitar la indebida instrumentalización de las candidaturas independientes por parte de los partidos políticos, cuando se limita la posibilidad de que las personas que fueron postuladas por un instituto político a una candidatura puedan libremente pasar a ser candidatos independientes.

Situación que no ocurría a la inversa, es decir, cuando aquellos individuos que habiendo sido candidatos independientes quieran acceder a una candidatura postulada por un partido político; ya que en estos casos, quien aspiraba a una candidatura independiente, cuenta con ideales y convicciones que en principio no reflejan alguna vinculación con el partido político.

De esa manera, la Sala Superior, considera que el fin legítimo que persigue la limitación del segundo párrafo del artículo 313 de la Ley Electoral impugnada no debe ser impuesta a quienes, en principio, no se encontraban vinculados a un instituto político y con posterioridad –por sus propias convicciones- deciden hacerlo.

Ahora bien, con relación al tercer párrafo del artículo 313 de la Ley impugnada, que impide el registro como candidatos independientes de quienes hayan participado en un proceso interno de selección de candidaturas de algún partido político, en lo individual o asociado, dentro del mismo proceso electoral se consideró que el mismo es constitucional.

Lo anterior, ya que dicha disposición normativa impone una restricción a la participación de las personas aspirantes a candidaturas independientes, que hayan participado previamente en procesos selectivos de algún partido político, en el mismo proceso electoral; restricción que es acorde a los criterios emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y que además cumple con el fin constitucional consistente en impedir la indebida intervención de los partidos políticos en la postulación de candidaturas independientes.

Además, puso de relieve que a diferencia de lo sucedido en la acción de inconstitucionalidad 106/2015, en donde se dijo que una norma era inconstitucional, al imponer la restricción por un lapso irrazonable de dos procesos electorales (seis años); en el presente caso la restricción estaba limitada a un proceso electoral, por lo que no era sobre inclusiva ni desproporcionada.

F. Supuestas irregularidades en el procedimiento legislativo y en la publicación del Decreto.

Respecto del incumplimiento del plazo de noventa días previo al inicio del proceso electoral, los promoventes no aducen cuestiones relacionadas con que las normas modificadas regulen cuestiones sustantivas, por ejemplo, sino que alegan aspectos relativos a supuestas inconsistencias entre la fecha que contiene el Decreto y la fecha real de su publicación en el Diario Oficial local.

Además, con relación a los planteamientos sobre las irregularidades del procedimiento legislativo la Sala Superior consideró que no son objeto de opinión, porque no son planteamientos relativos a un tema exclusivo del Derecho electoral. Estimó que los planteamientos hechos valer por los promoventes sobre supuestas irregularidades durante el procedimiento legislativo y en la publicación del Decreto, son cuestiones atinentes al proceso de formulación y expedición de leyes seguido por el Congreso local y, por tanto, ajenas a la materia electoral que por ende no justifica una opinión especializada en esos temas.

NOVENO. Pedimento del Fiscal General de la Republica. El funcionario citado no formuló pedimento alguno en el presente asunto.

DÉCIMO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de tres de noviembre de dos mil veinte, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020 de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea por

parte de los Diputados integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala y de los partidos políticos, la impugnación del Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el veintisiete de agosto de dos mil veinte, en los que, entre otros, se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

SEGUNDO. Precisión de las normas impugnadas. A la luz de los argumentos plasmados en los escritos de demanda, es como se deben de limitar las normas cuya constitucionalidad se impugna.

Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad, se advierte que fueron impugnadas diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que fueron reformados y adicionados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiocho de agosto de dos mil veinte.

Así, por un lado, respecto a las demandas de los **Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de Tlaxcala**, el **PT** e **Impacto Social**, cuyo contenido es prácticamente idéntico, se advierte lo siguiente:

- a) Se cuestiona la validez del Decreto 215 que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala, que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de agosto de dos mil veinte, en su totalidad, debido a que se publicó dentro de la veda de noventa días a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal; asimismo, debido a la existencia de diversas violaciones al procedimiento legislativo llevado a cabo por el Congreso del Estado de Tlaxcala.
- b) En particular impugna los siguientes artículos que fueron modificados o adicionados con el Decreto impugnado:
 - *I.- Artículo 253, tercer párrafo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala en materia de elección consecutiva.*

- 2.- Artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala que establece la regla de distritos electorales “perdedores” en relación con el principio de paridad de género.
- 3.- Artículo 93, fracción X de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala que establece como requisito para la elección de consejeros de los consejos distritales o municipales la aprobación de las evaluaciones que implemente el Consejo General.
- 4.- Artículos 106, 107, 119, 120 y 160 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala sobre procesos electorales extraordinarios.
- 5.- Artículo 313, párrafos segundo y tercero de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establece restricciones a las personas que quieran obtener el registro de candidaturas independientes.
- 2.- Artículo 93, fracción X de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establece como requisito para la elección de Consejeros de los consejos distritales o municipales la aprobación de las evaluaciones que implemente el Consejo General.
- 3.- Artículo 313, párrafos segundo y tercero de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establece restricciones a las personas que quieran obtener el registro de candidaturas independientes.
- 4.- Artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, que establece la regla de distritos electorales “perdedores” en relación con el principio de paridad de género.
- 4.- Artículos 106, 107, 119, 120 y 160 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, sobre procesos electorales extraordinarios.

Por su parte, en relación con la demanda de **Movimiento Ciudadano**, se advierte que:

- a) Se cuestiona la validez del Decreto 215, por violaciones al procedimiento legislativo llevado a cabo por el Congreso del Estado de Tlaxcala.
- b) Se cuestiona la validez de los siguientes artículos :
 - 1.- Artículo 253, tercer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, en materia de elección consecutiva.

No obstante ello, del análisis de los conceptos de invalidez planteados por los accionantes, debe considerarse como impugnado lo siguiente:

I. El Decreto 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala, publicado el veintisiete de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial de esa entidad, en su totalidad, por violación a la veda electoral y por violaciones al procedimiento legislativo llevado a cabo por el Congreso del Estado de Tlaxcala.

II. De la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Tlaxcala:

1. El **artículo 253, último párrafo**, respecto del cual es necesario precisar que los accionantes en el concepto de invalidez respectivo, en diversas partes de sus planteamientos refieren como impugnado el artículo 257 y el párrafo tercero del propio artículo 253; sin embargo, tomando en consideración que el argumento de inconstitucionalidad se refiere al plazo para la separación del cargo de los Diputados en el caso de la reelección, se considera que lo que se impugna es el aludido último párrafo del artículo 253.

2. El **artículo 10**, en diversas porciones normativas.

3. El **artículo 93, fracción X**, respecto del cual debe precisarse que, si bien los accionantes impugnan de manera general el artículo 93; lo cierto es que únicamente esgrimen argumentos respecto de la fracción X, que establece el requisito para los aspirantes a los consejos distritales y municipales de aprobar las evaluaciones que implemente el Consejo General.

4. Los **artículos 106, 107, 119, 120, 122, 160, 190, 197, 200, 204 y 217**, destacando que si bien los accionantes únicamente señalan los artículos 106, 107, 119, 120 y 160 como aquellos que generan incertidumbre jurídica, por lo que hace a los procesos electorales ordinarios; lo cierto es que, se advierte que los planteamientos esgrimidos se encuentran también referidos a los artículos 122, 190, 197, 200, 204 y 217 **reformados en el mismo Decreto impugnado**, y que se refieren de forma exclusiva a los procesos electorales extraordinarios, cuando anterior a la reforma lo hacían de manera genérica, siendo aplicables tanto a procesos ordinarios como extraordinarios. Lo que aducen genera una violación al principio de certeza en materia electoral.

Asimismo, con relación a la violación del principio de certeza en materia electoral, los accionantes aducen violaciones a: la cadena de custodia electoral, el diseño e impresión de boletas; y la aparición de candidaturas independientes y emblemas de partidos políticos en las boletas electorales, sin señalar a qué normas se refieren en sus conceptos de invalidez. No obstante ello, atendiendo a tales planteamientos se

advierte que lo que realmente se impugna son los **artículos 191, 191 Bis y 341**.

5. El **artículo 313, párrafos segundo y tercero**.

TERCERO. Oportunidad. En términos del párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal³ (Ley Reglamentaria de la materia), dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.

Ahora, en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas se impugna el Decreto 215, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala, publicado el veintisiete de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial de esa Entidad⁴.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover las acciones **inició el veintiocho de agosto de dos mil veinte y concluyó el veintisiete siguiente**.

Por tanto, si el escrito de demanda del Partido del Trabajo y el de los Diputados pertenecientes a la LXIII Legislatura del Congreso de Tlaxcala, fueron presentados el veinticinco de septiembre de dos mil veinte⁵, y el de Impacto Social y Movimiento Ciudadano, el veintiséis siguiente⁶, se concluye que fueron presentados en forma **oportuna**.

CUARTO. Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción. Al respecto se distingue entre: **a)** la legitimación de los Diputados integrantes de la LXIII Legislatura, y **b)** la legitimación de los Partidos

³ *“Artículo 60.- El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.*

⁴ Lo anterior, se desprende del ejemplar de Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala de veintisiete de agosto de dos mil veinte, exhibidos por el Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado y el Congreso Estatal al rendir su informe.

Al respecto cabe precisar que los accionantes cuestionan en su último concepto de invalidez que la publicación del Decreto 215 haya sido efectivamente realizada en la fecha indicada; sin embargo, con independencia del estudio de fondo que al respecto se realice, para efectos de la oportunidad en la impugnación se toma en consideración la fecha del periódico oficial referida, conforme a la documental pública presentada por el Poder Ejecutivo del Estado.

⁵ Mediante escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶ Mediante escritos ingresados en el sistema electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Políticos del Trabajo, Impacto Social y de Movimiento Ciudadano.

I. Legitimación de los Diputados integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala.

El artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, primer párrafo, de su Ley Reglamentaria disponen:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...)

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

(...)”

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

(...)”

De conformidad con los artículos transcritos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de las Legislaturas de los Estados, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por el Congreso local, para lo cual la demanda de acción de inconstitucionalidad deberá estar firmada por cuando menos de dicho porcentaje de legisladores:

En el caso de la **acción de inconstitucionalidad 265/2020** suscriben la demanda: **1) Irma Yordana Garay Loreda, 2) María del Rayo Netzahualtl Ilhuicatzi, 3) Patricia Jaramillo García, 4) Leticia Hernández Pérez, 5) Víctor Manuel Baez López, 6) José María Méndez Salgado, 7) Jesús Rolando Pérez Saavedra, 8) María Félix Pluma Flores y 9) Miguel Ángel Covarrubias Cervantes⁷**, en su carácter de Diputados integrantes de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala, personalidad que acreditan con el acuerdo del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, publicado el veintinueve de agosto de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado⁸, por el cual se declara la integración de dicha legislatura y en el que consta dicha personalidad.

Ahora, el artículo 32⁹ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, establece que el Congreso del Estado estará **integrado por veinticinco Diputados** electos en su totalidad cada tres años; quince según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y diez electos según el principio de representación proporcional en una circunscripción plurinominal, mediante el sistema de listas de candidatos.

Por lo tanto, si en el caso la demanda fue suscrita por nueve Diputados integrantes del Congreso del Estado de Tlaxcala, quienes representan el treinta y seis por ciento (36%) de dicho órgano legislativo, es claro que los promoventes tienen legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad. Aunado a que impugnan la constitucionalidad del Decreto 215, mediante el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, expedido por el propio Congreso de la entidad.

II. Legitimación del PT, de Impacto Social y de Movimiento Ciudadano.

Por otra parte, los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria disponen:

⁷ Como se advierte del escrito de demanda que fue presentado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ Como se advierte de la copia del Periódico oficial del Estado de Tlaxcala de fecha veintinueve de agosto de dos mil diecinueve que acompañaron a su escrito de demanda.

⁹ **“Artículo 32.- El congreso del estado estará integrado por veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años; quince según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos**

electorales uninominales y diez electos según el principios (sic) de representación proporcional en una circunscripción plurinominal, mediante el sistema de listas de candidatos. Las listas se integrarán y votarán de acuerdo con las bases que determina esta Constitución y con las reglas y los procedimientos que establece la Ley de la materia. Por cada Diputado Propietario se elegirá un suplente y ambos conformarán una misma fórmula”.

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...)

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

“Artículo 62.- (...)

(...)

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

De conformidad con los artículos transcritos, **los partidos políticos** con registro ante el Instituto Federal Electoral y con registro en una entidad federativa, por conducto de sus dirigencias, podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente;
- Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso) y, que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello;
- Que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral, federales o locales en el caso de que los accionantes sean partidos políticos nacionales y, en el caso de los partidos políticos locales exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

a) Legitimación del Partido del Trabajo (PT). En primer lugar, por lo que hace a la **acción de inconstitucionalidad 266/2020**, se advierte que el **PT** cuenta con registro como partido político nacional; por su parte, de conformidad con el artículo 44, inciso c) de sus Estatutos¹⁰, se desprende que la Comisión Coordinadora Nacional cuenta con facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional¹¹.

¹⁰ **“Artículo 44.** Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

a) Ejercer la representación política y legal del Partido del Trabajo en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer contratos o convenios en el marco de la legislación vigente.

b) El mandato y el poder que se otorgue tendrá plena validez con las firmas autógrafas de la mayoría de los integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional. Además contará con las facultades adicionales que a continuación se enumeran [...]

De manera enunciativa y no limitativa, entre otras facultades, las siguientes:

1. Para intentar y desistirse de toda clase de procedimientos, inclusive amparo. [...]

3. El Poder conferido a que aluden las cláusulas anteriores podrán ejercerlo ante personas físicas o morales, particulares y ante toda

clase de autoridades administrativas, fiscales, civiles o judiciales, inclusive de carácter federal o local y ante las juntas de conciliación y arbitraje, locales o federales y autoridades del trabajo.

c) La Comisión Coordinadora Nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 Constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes. [...]

e) Representar y/o nombrar representantes del Partido del Trabajo ante las autoridades, organismos políticos y sociales, eventos y organizaciones, nacionales e internacionales. [...]

¹¹“Esta Comisión Nacional, de acuerdo con el artículo 43 de los estatutos del partido, se integra con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros; siendo que la representación política y legal del partido y de su dirección nacional y todos sus acuerdos, resoluciones y actos tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría

En esos términos, en la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral, consta que la integración actual de la Comisión Coordinadora Nacional está conformada por los siguientes diecisiete miembros: Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ángel Benjamín Robles Montoya, Francisco Amadeo Espinosa Ramos, Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre, Ma. Mercedes Maciel Ortiz, Magdalena del Socorro Núñez Monreal, María de Jesús Páez Guereca, María del Consuelo Estrada Plata, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Mary Carmen Bernal Martínez, Óscar González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Ricardo Cantú Garza, Rubén Aguilar Jiménez y Sonia Catalina Álvarez.

Atendiendo a esta integración, se tiene que en la demanda se reflejan las firmas autógrafas de quince de los referidos integrantes del Comité Nacional. Así, dado que en el caso es notorio que existe aprobación por parte de la mayoría de los integrantes de la Comisión Nacional del aludido PT para interponer la demanda (ante la presencia de su firma autógrafa en el documento presentado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación); procede, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia¹², **tener por satisfecha la legitimación y representación** del instituto político; teniéndose como acreditado, a su vez, el requisito material de impugnación, dado que las normas que se cuestionan tienen una relación directa con la materia electoral.

b) Legitimación de Impacto Social.
Ahora bien, por lo que hace a la **acción de**

inconstitucionalidad 267/2020, consta que el escrito de demanda fue presentado mediante el uso de la firma electrónica por Moisés Palacios Paredes, quien se ostentó como Presidente del Comité Estatal del partido político Impacto Social¹³; asociación política que cuenta con registro de partido político local ante el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones, según la certificación expedida por la Secretaría Ejecutiva de dicho Instituto.

Bajo esta óptica, se acredita este presupuesto procesal, ya que Impacto Social es un órgano legitimado para interponer una acción de inconstitucionalidad y la referida persona que suscribió la demanda es reconocida por el propio organismo electoral como el Presidente del Comité Estatal del partido, siendo éste quien cuenta con su representación legal en términos del artículo 36, numeral 1 de sus Estatutos¹⁴, el cual dispone que el Presidente del Comité Estatal es el representante legítimo del partido para la formulación de querellas, denuncias, interposición de demandas y demás facultades de representación partidista.

Además, en términos del **Acuerdo General 8/2020** del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, el ejercicio de dicha representación se realizó adecuadamente al haberse interpuesto el escrito a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte mediante el uso de su firma electrónica¹⁵; estando colmado a su vez el requisito material de legitimación en cuanto a la

de sus integrantes. Tal como se advierte del siguiente precepto de su estatuto interno: ...”.

“Artículo 43. La Comisión Coordinadora Nacional se integrará con un mínimo de nueve y hasta diecisiete miembros, en ninguna caso, habrá un número superior al cincuenta por ciento más uno de un mismo género, se elegirán en cada Congreso Nacional Ordinario y será la representación política y legal del Partido del Trabajo y de su dirección Nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación, de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integrará con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la Comisión Coordinadora Nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes”.

¹² *“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.*

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan”.

¹³ Personalidad que se acreditó con la certificación de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones.

¹⁴ *“Artículo 36.- El Presidente del Comité será el representante legítimo del partido, con facultades ejecutivas, administrativas de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas.*

1.- Representar al partido para formular querellas, denuncias, interponer demandas y en sí todas aquellas facultades de representación del partido. Así como en asambleas estatales para nombrar las dirigencias correspondientes en los municipios, por no existir nombramiento podrá nombrar promotores. (...).”.

¹⁵ No se pasa por alto que el documento de demanda que se presentó electrónicamente en esta Suprema Corte no refleja una firma autógrafa por parte del Presidente de Impacto Social, ya que el escrito se finalizó plasmando una firma electrónica avanzada.

Sin embargo, en el caso, resulta innecesario analizar la validez o no de este tipo de firmas electrónicas (en oposición a las autógrafas) en los procedimientos de acción de inconstitucionalidad. Dado que la

naturaleza electoral de las normas reclamadas dado que las normas que se cuestionan tienen una relación directa con la materia electoral y fueron emitidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro.

c) **Movimiento Ciudadano.** Respecto a la acción de inconstitucionalidad 268/2020, fue promovida por el partido Movimiento Ciudadano, instituto que se encuentra registrado como Partido Político Nacional, según certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral que fue remitida por Gabriel Mendoza Elvira, Director Jurídico del Instituto Nacional Electoral en el oficio INE/DJ/DIR/7099/2020.

De igual forma, la demanda fue suscrita por José Clemente Castañeda Hoeflich, Alfonso Armando Vidales Vargas Ochoa, Rodrigo Herminio Samperio Chaparro, Maribel Ramírez Topete, Royfid Torres González, Perla Yadira Escalante Domínguez, Ana Rodríguez Chávez, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Máynez, Coordinador, integrantes y Secretario General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional, quienes acreditan ese carácter con la diversa certificación expedida por esa autoridad electoral¹⁶.

Por su parte, del artículo 20, numerales 1 y 2, incisos a) y o), de los Estatutos de Movimiento Ciudadano¹⁷, se desprende que son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional, entre

demanda se presentó por Moisés Palacios Paredes a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte mediante el uso de su firma electrónica (e.firma/FIEL), el ejercicio de la misma refleja la voluntad del mismo para suscribir los documentos que se remitieron de manera electrónica. Situación que se autorizó, excepcionalmente, en el artículo 6 del citado Acuerdo 8/2020, que expresamente menciona que “el uso de la FIEL o de los certificados digitales a que hace referencia el artículo anterior en los expedientes electrónicos, produce los mismos efectos que la firma autógrafa”.

¹⁶ No pasa desapercibido que el escrito inicial de demanda fue presentado a través del sistema electrónico de la Suprema Corte con la firma electrónica de una persona distinta a quienes se ostentan como representantes legales del partido político Movimiento Ciudadano; cuestión que fue advertida por el Ministro instructor en el acuerdo de uno de octubre de dos mil veinte y al respecto se requirió al instituto político para que enviara a este Alto Tribunal el escrito inicial con las firmas autógrafas de los promoventes. En cumplimiento a lo anterior, el nueve de octubre siguiente Movimiento Ciudadano presentó ante este Alto Tribunal el escrito de demanda original; así, mediante acuerdo de trece de octubre de dos mil veinte se les tuvo por desahogado dicho requerimiento. Derivado de lo anterior, y para efectos del análisis de la legitimación de los accionantes, se tomará en cuenta el escrito de demanda recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el nueve de octubre de dos mil veinte que contiene las firmas autógrafas de los representantes de Movimiento Ciudadano.

¹⁷ **Artículo 20.**

De la Comisión Operativa Nacional.

1. La Comisión Operativa Nacional se forma por nueve integrantes y será elegida entre las personas integrantes numerarias de la

otras, promover en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político nacional con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente, que fue suscrita por quienes cuentan con facultades para tal efecto en términos de los Estatutos que le rigen; y las disposiciones combatidas son de naturaleza electoral.

QUINTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, se pasa al examen de los aspectos de procedencia hechos valer, únicamente, por el Poder Ejecutivo.

En su informe, tal poder afirmó -de forma genérica- que debe sobreseirse en las presentes acciones acumuladas en relación a las impugnaciones relativas a la violación al derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad, violación a los principios básicos de la función electoral, los requisitos para ser Presidente, Secretario o Consejero Electoral de un Consejo Distrital o Municipal emitidos por el Consejo General, la confusión normativa de los procesos extraordinarios, así como los tramos de custodia electoral

Coordinadora Ciudadana Nacional para un periodo de tres años por la mayoría absoluta de votos de la Convención Nacional Democrática, ostenta la representación política y legal de Movimiento Ciudadano y de su dirección nacional. Sus sesiones deberán ser convocadas por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria cada quince días y de manera extraordinaria en su caso, con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus integrantes. El quórum legal para sesionar se constituirá con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos resoluciones y actos de la Comisión Operativa Nacional tendrán plena validez, con la aprobación y firma de la mayoría, y en caso de urgencia suscritos únicamente con la firma de la coordinadora o coordinador, en términos de lo previsto por el Artículo 21 numeral 5, de los presentes Estatutos.

La Comisión Operativa Nacional inmediatamente después de su elección nombrará de entre sus integrantes, por un periodo de tres años, a su coordinadora o coordinador, quien será non entre pares y tendrá como responsabilidad adicional, la vocería y la representación política y legal de Movimiento Ciudadano.

2. Son atribuciones y facultades de la Comisión Operativa Nacional:a) *Ejercer la representación política y legal de Movimiento Ciudadano en todo tipo de asuntos de carácter judicial, político, electoral, administrativo, patrimonial y para delegar poderes y/o establecer convenios en los marcos de la legislación vigente. A excepción de la titularidad y representación laboral, que será en términos de lo establecido en el Artículo 35, numeral 9 de los Estatutos. (...).*

o) Para interponer, en términos de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. (...)."

y en el diseño e impresión de boletas electorales; lo anterior, ante la inexistencia de conceptos de invalidez al respecto.

Es **infundada** la referida causa de sobreseimiento, toda vez que, contrario a lo manifestado por el Poder Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, las accionantes sí hicieron valer diversos argumentos de invalidez tendentes a combatir la regularidad constitucional de las normas que estimaron inconstitucionales; y, si bien es cierto que algunas de las impugnaciones son imprecisas y generales, también lo es que, existen planteamientos suficientes para realizar el análisis constitucional planteado atendiendo a la causa de pedir de sus argumentaciones, lo que conduce a la necesidad de su análisis por parte de este Tribunal Pleno en aras de las salvaguarda de la supremacía constitucional, que es el fin primordial de este medio de control constitucional.

En este sentido, la referida causa de sobreseimiento debe desestimarse, pues la suficiencia o no de tales planteamientos es una cuestión que corresponde al fondo y por ende, se desestima esa causa, conforme a la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**.

SEXTO. Precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria. De la lectura de los escritos de los partidos promoventes de las acciones de inconstitucionalidad, se advierte una variedad de temas que a continuación se resumen, y que se desarrollarán en los considerandos subsecuentes:

CONSIDERANDO Y TEMA	MATERIA DE IMPUGNACIÓN
SÉPTIMO. TEMA 1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General de la República.	Decreto 215, mediante el cual, entre otros, se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.
OCTAVO. TEMA 2. Violaciones al procedimiento legislativo.	Decreto número 215, mediante el cual se, entre otros, reforman diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Tlaxcala.

NOVENO. TEMA 3. Plazo para la separación del cargo de las diputadas y diputados en funciones que aspiren a la elección consecutiva o a algún cargo de elección popular.	Artículo 253, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Tlaxcala.
DÉCIMO. TEMA 4. Violación al principio de paridad de género.	Artículo 10 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Tlaxcala.
DÉCIMO PRIMERO. TEMA 5. Requisito para la elección de consejeros de los consejos distritales o municipales, relativo a aprobar las evaluaciones que implemente el Consejo General del OPLE.	Artículo 93, fracción X, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Tlaxcala.
DÉCIMO SEGUNDO. TEMA 6. Violación al principio de certeza electoral respecto a las reglas aplicables a los procesos electorales ordinarios; a la cadena de custodia de los paquetes electorales y al diseño e impresión de las boletas electorales.	Artículos 106, 107, 119, 120, 122, 160, 190, 197, 200, 204 y 217, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Tlaxcala. Artículos 191, 191 bis y 341 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala
6.1 Falta de certeza que generan las reglas aplicables expresamente a los procesos electorales extraordinarios. 6.2 Certeza respecto a la cadena de custodia de los paquetes electorales a los actos de custodia en el proceso electoral y al diseño e impresión de las boletas electorales	
DÉCIMO TERCERO. TEMA 7. Requisitos para el registro de candidaturas independientes.	Artículo 313, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Tlaxcala.

SÉPTIMO. TEMA 1. Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General de la República. Los accionantes refirieron que Decreto 215, viola el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución General, pues fue publicado de manera extemporánea.

Lo anterior, pues de conformidad con dicho precepto constitucional, las reformas en materia electoral deben publicarse en el Diario Oficial **noventa días antes de que inicie el proceso electoral local**, por lo que el Decreto debió publicarse a más tardar el uno de septiembre de dos mil veinte.

Sostienen que, en el caso, al tres de septiembre de dos mil veinte, no se había publicado la reforma en mención, lo que se desprende de una publicación de esa fecha en el periódico “La Jornada del Oriente” en la que se hizo referencia a dicha omisión.

Además, aducen que lo anterior se refuerza a partir de una impresión de pantalla del Periódico Oficial de Tlaxcala, de tres de septiembre de dos mil veinte, del que también se desprende que a ese día, no se había publicado la reforma electoral en cita; la cual fue publicada hasta el nueve o diez de septiembre del año en curso y fechado el día veintisiete de agosto de dos mil veinte, lo que resulta falso.

En el particular, se estima **infundado** el concepto de invalidez, de conformidad con lo siguiente:

El artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es del tenor siguiente:

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...).

II. (...).

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

(...)”.

El precepto en cuestión prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que, durante el mismo, no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Al respecto, de conformidad con los precedentes desarrollados a partir de las acciones de inconstitucionalidad 61/2012, 139/2007, y 41/2008, - entre otras- este Tribunal Pleno ha sostenido que dicha disposición establece, al mismo tiempo, una obligación y una prohibición en torno a las leyes electorales, con independencia de que su naturaleza sea federal o local, respecto de su promulgación, publicación y reforma.

Así pues, como obligación, la vinculación se encuentra relacionada con un límite temporal, pues se expresa en el sentido de que esas normas deben quedar publicadas y promulgadas en un plazo específico, esto es, noventa días antes del proceso en el que vayan a aplicarse, mientras que la prohibición referida se plantea en la lógica de que dichas leyes no podrán sufrir modificaciones, siempre que sean fundamentales, durante el tiempo señalado.

Lo anterior, con la finalidad de que, en caso de ser necesario, las normas electorales puedan impugnarse y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté en aptitud de resolver, oportunamente, las contiendas respectivas, esto es, antes del inicio del proceso electoral correspondiente, con la finalidad de que, de esta forma, quede garantizado el principio de certeza que debe observarse en la materia.

Dicho lo anterior, a fin de determinar si en el particular, se vulneró el mandato establecido en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal, es necesario determinar: la temporalidad de la reforma; el proceso con el que está vinculada, y la naturaleza de los cambios realizados, esto es, si la modificación normativa realizada es o no fundamental.

Lo anterior, de conformidad con la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Pleno, de rubro:

“CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso

electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.”¹⁸.

Ahora bien, en la acción de inconstitucionalidad 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017¹⁹, se destacó en relación al alcance de la expresión “modificaciones legales fundamentales” prevista en la fracción II, penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, que la modificación será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Y, que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que

repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado²⁰.

Así, el alcance de dicha expresión resulta relevante pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, la determinación sobre su inaplicabilidad o no para el proceso electoral que estuviere próximo a iniciar.

El anterior criterio, también fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 145/2017 y su acumulada 146/2017²¹, y recientemente en la acción 139/2020 y sus acumuladas 142/2020, 223/2020 y 226/2020²².

Tomando como base los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno antes mencionados, el Decreto 215 impugnado, contiene modificaciones fundamentales en el sistema electoral del Estado de Tlaxcala, pues en lo aquí impugnado, se trata de normas que alteran sustancialmente las bases rectoras del proceso electoral en la Entidad.

Lo anterior es así, pues a partir de las normas que fueron reformadas, adicionadas y derogadas de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese Estado, se desprende que estas tuvieron como finalidad la introducción de diversas medidas con el objeto de reforzar el acatamiento del principio de paridad de género, introducir normas regulatorias relacionadas con la violencia política de género, la regulación de aspectos relativos a la reelección de los Diputados del Congreso local, los procesos electorales extraordinarios y los requisitos para el registro de las candidaturas independientes.

De ahí que se considere que los cambios que introdujo modifican esencialmente el sistema electoral en Tlaxcala y, en consecuencia, se trata de modificaciones legales fundamentales que inciden directamente en los derechos político-electorales tanto

¹⁸ [J] Pleno; Novena Época; Registro: 174536; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIV, Agosto de 2006; Página: 1564.

¹⁹ Resuelta el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

²⁰ Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 87/2007, emitida por el Tribunal Pleno, novena época, de rubro “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES’**,”

CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, diciembre 2007, página 563.

²¹ Resuelta ocho de enero de dos mil dieciocho, bajo la Ponencia del **Ministro Eduardo Medina Mora I.**

²² Resuelta el 5 de octubre de 2020 por unanimidad de votos.

de los ciudadanos como de los partidos políticos en las elecciones.

Una vez analizada la naturaleza de la norma, ahora cabe determinar el elemento relativo a la temporalidad de la reforma electoral; esto es, si el Decreto fue promulgado y publicado de manera oportuna de conformidad con lo prescrito en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal.

Inicio del Proceso electoral en Tlaxcala: El **veintinueve de noviembre de dos mil veinte**, da inicio el proceso electoral local ordinario dos mil veinte-dos mil veintiuno.

Lo anterior, según lo dispuesto en el punto Segundo, del acuerdo ITE-CG 43/2020, de quince de octubre de dos mil veinte, *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO TLAXCALTECA DE ELECCIONES, POR EL QUE SE APRUEBA EL CALENDARIO ELECTORAL PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL ORDINARIO 2020-2021, PARA ELEGIR GUBERNATURA, DIPUTACIONES, AYUNTAMIENTOS Y PRESIDENCIAS DE COMUNIDADES Y EN EL QUE DETERMINA LA FECHA EXACTA DE SU INICIO”*.

Asimismo, cabe destacar que de conformidad con el artículo 112 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, corresponde al Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones durante el mes de octubre del año previo a la elección que corresponda, **determinar la fecha exacta del inicio del proceso electoral**.

“Artículo 112. El proceso electoral ordinario se iniciará mediante sesión solemne que se celebrará a más tardar seis meses antes de la fecha de la elección de que se trate y concluirá con la declaratoria de validez que realicen los órganos del Instituto o con la última resolución que emitan los órganos jurisdiccionales relativa a los medios de impugnación interpuestos.

El Consejo General durante el mes de octubre del año previo a la elección que corresponda, determinará la fecha exacta del inicio del proceso electoral”.

Periodo de veda electoral. Atento a lo anterior, los noventa días previos a que se refiere el precepto de la Constitución Federal, corren del **treinta y uno de agosto al veintiocho de noviembre de dos mil veinte**.

Publicación del Decreto en el Periódico Oficial de Tlaxcala. El Decreto 215, fue publicado el veintisiete de agosto de dos mil veinte. Esto es, anterior a la fecha en que inició el periodo de noventa días a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, que ordena, las leyes electorales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

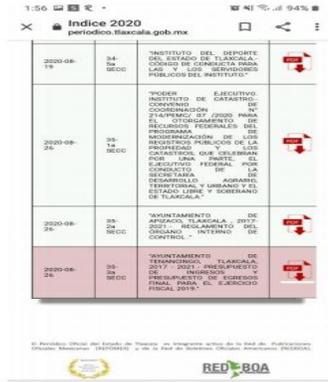
Lo anterior, se desprende del ejemplar de Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala de veintisiete de agosto de dos mil veinte, exhibido por el Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado y el Congreso Estatal al rendir sus informes, el cual obra en el expediente; y en su índice hace referencia al Decreto 215, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala.

Sin embargo, cabe destacar, que los accionantes señalan que a pesar de que el Decreto se encuentra fechado el veintisiete de agosto de dos mil veinte, **en realidad no fue publicado ese día** en el Periódico Oficial de la entidad, sino en el mes de septiembre, esto es durante el periodo de veda electoral; lo que intentan acreditar a partir de una nota periodística de tres de septiembre de dos mil veinte, publicada en el periódico “La Jornada de Oriente”²³, en la cual se señala que la reforma en materia electoral con vigencia para el periodo electoral que inicia el veintinueve de noviembre de dos mil veinte, no había sido publicada a esa fecha. Dicha omisión, también la intentan acreditar a partir de una impresión de pantalla del índice del Periódico Oficial de Tlaxcala, de tres de septiembre de dos mil veinte.

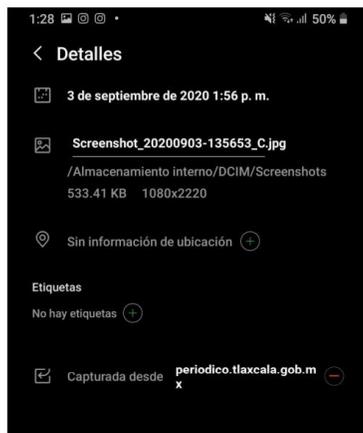
A continuación, la impresión de pantalla ofrecida como prueba:

²³ <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/sin-publicarse-reforma-electoral-casas/>

Documental privada consistente en la captura de pantalla de la página de internet <https://periodico.tlaxcala.gob.mx/index.php/indexe-2020> que es la página del periódico oficial de Tlaxcala de fecha 03 de septiembre del presente año.



El Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala es integrante activo de la Red de Publicaciones Oficiales Mexicanas (REPOMEX) y de la Red de Boletines Oficiales Americanos (REDBOA).



Al respecto, cabe destacar que tales aseveraciones fueron objetadas por el Congreso Estatal al rendir su informe y que exhibió copia certificada del ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno Estado de Tlaxcala, en donde se publicó el Decreto 215, de veintisiete de agosto de dos mil veinte.

Constancia que fue certificada por Maricela Martínez Sánchez, en su carácter de encargada del despacho de la Secretaría Parlamentaria del Congreso del Estado, con apoyo en el artículo 104, fracción IX, de la Ley Orgánica el Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, que establece:

“Artículo 104. Las atribuciones del Secretario Parlamentario son:

IX. Dar fe de los documentos que expida el Congreso;

Conforme a dicho precepto, las copias certificadas fueron despachadas por la funcionaria pública, que en términos de las normas que la rigen, está facultada para expedirlas, esto es, funcionarios a los que la ley los reviste de fe pública para hacer constar que determinado documento corresponde a la reproducción de otro original que obra en sus archivos o expedientes a su cargo.

Igualmente anexo al informe rendido por el Consejero Jurídico del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala, se remitió el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de veintisiete de agosto de dos mil veinte, en el que aparece la publicación del Decreto 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimiento Electores; de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala.

Por tanto, las constancias que se acompañaron a los informes generan convicción a este Alto Tribunal sobre la fecha cierta de publicación de la norma general impugnada, en virtud de que se tratan de documentos públicos que hacen prueba plena y gozan de una presunción de validez, en términos de los artículos 129²⁴, 130²⁵ y 202²⁶ del Código Federal de

²⁴ **“Artículo 129 [Código Federal de Procedimientos Civiles].** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes”.

²⁵ **“Artículo 130 [Código Federal de Procedimientos Civiles].** Los documentos públicos expedidos por autoridades de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y Territorios o de los Municipios, harán fe en el juicio, sin necesidad de legalización”.

²⁶ **“Artículo 202 [Código Federal de Procedimientos Civiles].** Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de

Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al presente asunto, de conformidad con el artículo 1²⁷ de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Así pues, de conformidad con las reglas establecidas para la valoración de las pruebas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, se tiene por un lado, que los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos afirmados por la autoridad de la que procede y por otro, que los documentos privados, forman prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de su autor, cuando la ley no disponga otra cosa, no obstante, de no ser objetados se tienen reconocidos²⁸.

Dicho lo anterior, en el caso, se ofreció para acreditar la extemporaneidad en la publicación del Decreto, un documento privado consistente en la impresión de pantalla del índice del Periódico Oficial de Tlaxcala de tres de septiembre de dos mil veinte, lo cual constituye un documento privado, y fue refutado por la autoridad demandada con un ejemplar del Periódico Oficial de Tlaxcala, cuya fecha de impresión corresponde al veintisiete de agosto de dos mil veinte y que contiene el Decreto en cita.

Ante ello, es dable sostener que dicha publicación en el Periódico Oficial de Tlaxcala, del

Decreto 215, de veintisiete de agosto de dos mil veinte, hace prueba plena de su contenido y fecha de publicación; además que su naturaleza de difusión tiene por objeto dar publicidad a los actos y certeza en la fecha, aun cuando los promoventes refieran que no existe certeza de su publicación, pues no objetaron las documentales exhibidas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, y además no se derrotó de manera fehaciente la presunción de legal de su existencia²⁹.

Así, atendiendo a la naturaleza del Decreto publicado el Diario Oficial de la entidad, sin que haya sido objetado por la autoridad demandada, su existencia y fecha, se desprende precisamente de la publicación del mismo en el Periódico Oficial de Tlaxcala, visible en el índice que corresponde al veintisiete de agosto de dos mil veinte³⁰.

Por tanto, en el caso, **no se actualiza la violación** a lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo de la Constitución Federal, porque el Decreto 215 combatido se promulgó con anterioridad a la veda electoral a que hace referencia dicha norma y conforme a la cual, se prohíbe al legislador realizar modificaciones legales fundamentales en los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral.

particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Las declaraciones o manifestaciones de que se trata prueban plenamente contra quienes las hicieron o asistieron al acto en que fueron hechas, y se manifestaron conformes con ellas. Pierden su valor en el caso de que judicialmente se declare su simulación.

También harán prueba plena las certificaciones judiciales o notariales de las constancias de los libros parroquiales, relativos a las actas del estado civil de las personas, siempre que se refieran a época anterior al establecimiento del Registro Civil. Igual prueba harán cuando no existan los libros de registro, original y duplicado, y cuando, existiendo, estén rotas o borradas las hojas en que se encontraba el acta.

En caso de estar contradicho su contenido por otras pruebas, su valor queda a la libre apreciación del tribunal”.

²⁷ “Artículo 1º [Ley Reglamentaria]. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”.

²⁸ “Artículo 202.- Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. ...”.

“Artículo 203.- El documento privado forma prueba de los hechos mencionados en él, sólo en cuanto sean contrarios a los intereses de

su autor, cuando la ley no disponga otra cosa. El documento proveniente de un tercero sólo prueba en favor de la parte que quiere beneficiarse con él y contra su colitigante, cuando éste no lo objeta. En caso contrario, la verdad de su contenido debe demostrarse por otras pruebas. ...”.

“Artículo 205.- Si la parte contra la cual se presenta un escrito privado suscrito, no objeta, dentro del término señalado por el artículo 142, que la suscripción o la fecha haya sido puesta por ella, ni declara no reconocer que haya sido puesta por el que aparece como suscriptor, si éste es un tercero, se tendrán la suscripción y la fecha por reconocidas. En caso contrario, la verdad de la suscripción y de la fecha debe demostrarse por medio de prueba directa para tal objeto, de conformidad con los capítulos anteriores. ...”.

²⁹[J] Novena Época; Segunda Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XII, Agosto de 2000; 2a./J. 65/2000; Página: 260. “**PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.** Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo”.

³⁰ Lo que también se advierte de la página oficial del periódico oficial del Estado de Tlaxcala cuya dirección electrónica es: <http://periodico-tlaxcala.gob.mx/index.php/indice-2020>

OCTAVO. TEMA 2. VIOLACIONES AL PROCESO DE CREACIÓN DEL DECRETO. En su sexto concepto de invalidez, los accionantes señalan que existieron diversas violaciones al proceso legislativo en cuanto al origen del Decreto 215, que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones electorales del Estado de Tlaxcala.

Conforme al criterio reiterado por este Tribunal Pleno, previo a analizar los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, deben estudiarse preferentemente los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado por partidos políticos así como por integrantes del Congreso de Tlaxcala, pues de ser fundadas, la reforma en cuestión dejará de existir desde un punto de vista jurídico³¹.

En ese sentido, resulta relevante de manera previa realizar una relación de la doctrina de la Corte sobre la temática de las violaciones al procedimiento legislativo y, por otro lado, al marco normativo de la entidad federativa que establece las reglas y principios en el proceso legislativo.

A) Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Unión en relación con las violaciones al procedimiento legislativo.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuenta con una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento que haga necesaria la invalidación total de un decreto que reforma, deroga y adiciona diversas leyes. En síntesis, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas, se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa.

De dichos precedentes conviene destacar las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006; 42/2015. La primera acción referida, se resolvió el trece de junio de dos mil cinco³². En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidante; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un

³¹ Al respecto son aplicables las jurisprudencias “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006).** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando

las irregularidades del procedimiento”. [Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, tomo XXIII, abril de 2006, página 817]. y “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes”. [Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776].

³² Acción de inconstitucionalidad 9/2005, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, resuelta en sesión de trece de junio de dos mil cinco.

procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad. En la sentencia se dijo lo siguiente:

“De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal³³ y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el

desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo —algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto— son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos³⁴.

Como se puede observar, para este Tribunal Pleno, lo mínimo indispensable que debe de cumplirse en un trabajo legislativo, es el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública.

En dicho fallo, se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidatorio del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria³⁵. El primero de estos dos

³³ “Artículo 14. [...]”

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]”.

³⁴ Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada L/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 717, de rubro: **“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL”.**

³⁵ Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto:

“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una

principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo; es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

Por su parte, la referida **acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006** se resolvió el cuatro de enero de dos mil siete³⁶. En este asunto se reclamó la inconstitucionalidad de un decreto publicado el dieciséis de octubre de dos mil seis, en el que, entre otras cuestiones, se hicieron modificaciones a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California. El Tribunal Pleno aplicó los criterios sobre los vicios con potencial invalidatorio antes mencionados y llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa.

En la sentencia se puede apreciar que la razón primordial para declarar la invalidez, fue que las irregularidades en el procedimiento, tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación del Decreto. Y segundo, si bien es cierto que existía premura en la expedición de las normas al tratarse de material electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.

Por ello, se invalidó el decreto impugnado al haberse impedido que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada -al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida- y, consecuentemente, de debatir sobre ella

con verdadero conocimiento de su contenido y alcance. A saber, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondiente; de ahí que, este Pleno haya decidido que no fue posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pudiera ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo.

Además, tal como se destacó en la sentencia, *“la propia votación con la que fue aprobada la ley impugnada (trece votos a favor, doce en contra), nos da la pauta de que, a final de cuentas, fue aprobada, porque existe una mayoría parlamentaria, que logró imponerse, no por el simple hecho de ser la fuerza mayoritaria, la que, en todo caso, dada su naturaleza, eventualmente llegará a imponerse, sino porque, partiendo de esa circunstancia, hizo uso de un mecanismo legal -la supuesta urgencia para aprobar la norma y, por ende, la dispensa en su trámite- que, de ninguna manera, fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que, razonablemente, justifiquen tal urgencia, pero en los que, de cualquier modo, siempre deberá atenderse a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario”*³⁷.

En consecuencia, se advierte de los precedentes mencionados que el criterio de esta Suprema Corte consiste en que **no todas las violaciones procedimentales son dignas de invalidar un decreto legislativo, ello con la finalidad de respetar el principio de economía procesal y bajo la premisa de que no todas las reposiciones del procedimiento implicarían un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada**. Sin embargo, analizando el proceso en su integridad y tomando en cuenta que la regulación del mismo raramente es única e invariable, con el objeto de garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, los órganos legislativos están obligados a respetar el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; a culminar el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas, y a que sus deliberaciones y votaciones sean públicas.

Por su parte, debe hacerse alusión a otros casos resueltos por esta Suprema Corte, que aplican la doctrina detallada anteriormente (y en algunos casos la

norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto”.

³⁶ Acción de inconstitucional 52/2006, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

³⁷ Página 204 de la respectiva sentencia.

complementan) y que son útiles para la resolución del presente asunto.

En la **acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015**³⁸, nos enfrentamos a un caso donde se impugnaron diversas normas del Decreto 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California. En ese asunto se realizó una relatoría del proceso legislativo y se consideró que, si bien se solicitó la dispensa de trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal situación **no tenía un potencial invalidante del procedimiento de reforma aquí analizado, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite; lo cual hacía evidente que todos los integrantes del congreso estuvieron de acuerdo con la misma.**

Lo que se corroboró posteriormente cuando, después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo, tampoco ningún diputado hizo uso de la palabra, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. A decir del precedente, lo anterior demostraba que los Diputados presentes en la sesión del Congreso estuvieron completamente de acuerdo tanto en aprobar la solicitud de dispensa de trámite de distribución del dictamen, como finalmente de aprobarlo en cuanto a su contenido en lo general y en lo particular.

En segundo lugar, en la diversa **controversia constitucional 41/2014**³⁹, abordamos un caso en el que un Municipio argumentó que la Ley de Educación para el Estado de Michoacán, fue aprobada sin destinar recursos a los Municipios del Estado y sin haber sido puesta a consideración del Municipio. En relación con los vicios en el procedimiento, una vez sintetizado el marco normativo y el procedimiento legislativo de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo, el estudio determinó que **se actualizaba una violación sustancial** del procedimiento, relacionada con las reglas que garantizan la participación efectiva de todos los legisladores en la deliberación parlamentaria que culminan con la aprobación de la norma.

Se precisó que el dictamen de segunda lectura que contiene el proyecto de Ley de Educación para el

Estado de Michoacán de Ocampo fue aprobado por la Comisión respectiva, por mayoría de votos de sus integrantes, en la reunión de trabajo ordinaria celebrada a las ocho horas del día veintisiete de febrero de dos mil catorce, y en la sesión del Pleno del Congreso que se verificó el mismo día a las once horas con diez minutos, se presentó para su análisis, votación y aprobación, habiendo sido aprobado por mayoría de votos. Sin embargo, se puso de relieve en la sentencia que previamente a la discusión del dictamen mencionado no se distribuyó el texto a los Diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria.

Bajo esa tónica, se concluyó que tales actuaciones afectaron, sin lugar a dudas, las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, ya que al no haberse distribuido el mencionado dictamen a los legisladores ni publicado en la Gaceta Parlamentaria, con la oportunidad debida, tal circunstancia impidió a las minorías (en especial a las que se opusieron a que ese asunto se incluyera a última hora en la orden del día por desconocer su contenido), contar con los elementos necesarios para poder discutir, expresar y defender su opinión, previamente a la aprobación del dictamen del proyecto de la ley impugnada. Razón que fue la sustentada por el Tribunal Pleno para afirmar que existían violaciones que trascendieron a la validez de la norma, al haberse vulnerado los requisitos de publicidad, de participación y de debate público para la creación de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Mismo razonamiento se adoptó en la **controversia constitucional 34/2014**⁴⁰ y en la **acción de inconstitucionalidad 36/2013**⁴¹. Incluso, en este último, se destacó que el respectivo dictamen se entregó a la Dirección de Procesos Legislativos el mismo día que se celebró la sesión extraordinaria (y fue incluido en la orden del día sin cumplir con la previsión vinculada con la entrega de la misma a los Diputados al menos veinticuatro horas de anticipación a la sesión), aludiendo que tal deficiencia de entrega del dictamen se justificaba a partir de ser un asunto de **“urgente y obvia resolución”**.

Para esta Corte, tal situación no solventaba las violaciones en el procedimiento, pues además del

³⁸ Acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, en sesión de tres de septiembre de dos mil quince.

³⁹ Controversia constitucional 41/2014, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince.

⁴⁰ Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelto en sesión de seis de octubre de dos mil quince.

⁴¹ Bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, resuelta en sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho.

incumplimiento de las reglas de entrega del dictamen, no se actualizaba una motivación justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multicitada sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece. Lo anterior, toda vez que la circunstancia para calificar que el tema a tratar era de “obvia y urgente resolución” no era suficiente para convalidar su falta de motivación, precisamente, como de obvia y urgente resolución.

Adicionalmente, esta Suprema Corte declaró la existencia de violaciones en el procedimiento en la **acción de Inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas**, fallada el dieciséis de enero de dos mil veinte⁴². En ésta no se entregaron los dictámenes legislativos de la expedición de las leyes cuestionadas con la suficiencia necesaria y la dispensa de ese trámite no se justificó, adecuadamente, bajo los criterios de urgencia conforme a las pautas de nuestros precedentes.

Finalmente, en la **acción de inconstitucionalidad 43/2018**⁴³, fallada recientemente el veintisiete de julio de dos mil veinte, este Pleno también declaró la **invalidéz** por violaciones en el procedimiento legislativo. El dictamen fue aprobado el mismo día en que fue sometido a discusión, sin haberlo entregado de manera previa a los legisladores como lo ordenaba la legislación. Además, no existió motivación

alguna que justificara la incorporación del dictamen en el orden del día como un asunto especial o urgente para ser tratado, y la circunstancia de que quien presidiera la comisión que lo presentó fundara su solicitud en la sola mención de dicho artículo (que faculta a los legisladores a solicitar la inclusión de asuntos urgentes), se dijo que no era suficiente para convalidar su falta de motivación.⁴⁴

B) Marco normativo del procedimiento legislativo del Estado de Tlaxcala.

En primer lugar, conforme a los artículos 31, 32 y 41 de Constitución de Tlaxcala, se tiene que el Congreso estará integrado por veinticinco Diputados electos en su totalidad cada tres años y la representación del Congreso recae en el presidente de la Mesa Directiva; el cual no puede abrir sesiones ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros.

Asimismo, de esas normas se desprende que el Congreso realizará dos períodos ordinarios de sesiones anuales y además **podrá celebrar sesiones extraordinarias en cualquier tiempo, cuando para tal efecto sea convocado por la Mesa Directiva o la Comisión Permanente**⁴⁵.

Ahora bien, el artículo 46, de la Constitución local, en cuanto al derecho a presentar iniciativas de ley,

⁴² Por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VII, relativo al examen del procedimiento legislativo, y VIII, relativo a los efectos de la sentencia.

⁴³ Por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, con consideraciones adicionales y anuncia voto concurrente, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, contra de algunas consideraciones y anuncio de voto concurrente, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁴⁴ Estándar que fue reiterado al resolverse recientemente las acciones de inconstitucionalidad 128/2020 y sus acumuladas y 140/2020 y sus acumuladas.

⁴⁵ “Artículo 31.- El Poder Legislativo del Estado se deposita en una Asamblea que se denomina “Congreso del Estado de Tlaxcala”.

(La Junta de Coordinación y Concertación Política es la expresión de la pluralidad y órgano superior de gobierno del Congreso. La Junta estará integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y representantes de partido y el presidente será nombrado en términos de lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

El presidente de la Junta impulsará la conformación de puntos de acuerdo y convergencias políticas en los trabajos legislativos entre los grupos parlamentarios y representantes de partido.

Para conducir las sesiones del pleno y velar por el funcionamiento del Congreso, se elegirá una Mesa Directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados, que se integrará por un presidente,

un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios en términos de la ley correspondiente.

La representación del Congreso recae en el presidente de la Mesa Directiva”.

“Artículo 32.- El congreso del estado estará integrado por veinticinco diputados electos en su totalidad cada tres años; quince según el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y diez electos según el principio (sic) de representación proporcional en una circunscripción plurinominal, mediante el sistema de listas de candidatos. Las listas se integrarán y votarán de acuerdo con las bases que determina esta Constitución y con las reglas y los procedimientos que establece la Ley de la materia. Por cada Diputado Propietario se elegirá un suplente y ambos conformarán una misma fórmula.

Los diputados son los representantes del pueblo, tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

A los candidatos que obtengan la mayoría de la votación total válida en la elección de diputados locales de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales de que se trate, se les otorgará la constancia de mayoría respectiva.

Si alguno de los diputados dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá de acuerdo con lo que prescribe la Ley de la materia”.

“Artículo 41.- El Congreso no puede abrir sesiones ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los Diputados que asistan los días señalados por la Ley deberán comparecer a los ausentes para que concurren, apercibiéndolos de las penas que la misma Ley establezca y, en su caso, llamarán a los respectivos suplentes, a fin de que desempeñen las funciones de los propietarios mientras se presentan éstos, o bien, los substituyan en forma definitiva conforme a la Ley”.

establece que el mismo corresponde a diferentes sujetos, entre ellos, a los Diputados integrantes del Congreso Estatal⁴⁶; asimismo, el artículo 48 de la Constitución local, establece que todo proyecto de decreto, así como los asuntos en que deba recaer resolución del Congreso, se tramitarán conforme a lo establecido en su Ley Orgánica y disposiciones reglamentarias.

Así pues, de manera específica el procedimiento legislativo ordinario se encuentra regulado en el Título Cuarto, “Del Funcionamiento del Congreso”, del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, a partir del cual, de manera de manera general, se desprenden las siguientes bases:

1) Iniciativas: El derecho de presentar iniciativas de ley, corresponde a diferentes sujetos, entre ellos a los Diputados integrantes del Congreso Estatal.

2) Dictámenes: Una vez recibida la iniciativa, deberá ser turnada a la comisión que corresponda para su estudio y elaboración de dictamen⁴⁷.

3) Distribución del dictamen respectivo. Todo dictamen de ley o decreto, para ser presentado para discusión y votación de la Asamblea, requiere que previamente se haga entrega del mismo a los diputados y las diputadas, por correo electrónico o, impresión.⁴⁸

4) Lecturas de dictámenes: La discusión y aprobación del dictamen ocurrirá en sesión diferente. Aprobado el dictamen se turnará a la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación y Concertación Política para su publicación en el Orden del Día de la sesión que corresponda para su lectura.⁴⁹

5) Dispensas: La dispensa de trámites consiste en dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura. Las dispensas pueden ser solicitadas por cualquier Diputado y debe ser aprobada por las dos terceras partes de los Diputados que estén presentes⁵⁰.

6) Discusiones: Son las expresiones argumentativas de los integrantes del Pleno en la sesión sobre iniciativas, dictámenes o cualquier otro asunto. Presentado aprobado el dictamen por la mayoría y el voto particular o dictamen de la minoría, se leerán todos y se pondrá a discusión.⁵¹

7) Modificaciones: En la discusión en lo particular de un proyecto, pueden presentarse otro u otros artículos para sustituir al que se encuentra en discusión, o bien para modificar, adicionar o suprimir alguna de sus partes. Si el Pleno acepta las

⁴⁶ “Artículo 46.- La facultad de iniciar Leyes y Decretos corresponde:

I. A los Diputados;

II. Al Gobernador;

III. Al Tribunal Superior de Justicia;

IV. A los ayuntamientos;

V. A los habitantes del Estado en los términos que establezca la ley, y

VI. A los titulares de los órganos públicos autónomos”.

⁴⁷ “Artículo 114. Todas las iniciativas de Ley o Decreto que se presenten al Congreso se sujetarán a las reglas siguientes:

I. Se presentarán por escrito dirigido al presidente del Congreso, con el nombre y firma de su autor o autores;

II. Se incluirá en el orden del día de la sesión que corresponda para darle primera lectura, una vez llevado a cabo su registro por los secretarios;

III. Al término de la primera lectura se turnará a la comisión que corresponda de no haber inconveniente por el Pleno, y

IV. En su oportunidad, el dictamen que emita la comisión pasará a segunda lectura para su discusión y aprobación en su caso”.

“Artículo 129. Ninguna proposición o proyecto se discutirá sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado. Podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso del Congreso se califiquen de urgencia o de obvia resolución”.

⁴⁸ “Artículo 126. Los dictámenes se entregarán a la Junta de Coordinación y Concertación Política para que ésta ordene a la Secretaría Parlamentaria la remisión por correo electrónico o en su caso la impresión de las copias necesarias que serán entregadas a los diputados, y acuerde con la Presidencia de la Mesa Directiva o la

Comisión Permanente; en su caso, la inclusión de su análisis y discusión en el orden del día”.

⁴⁹ “Artículo 75. Concluidos los trabajos de la comisión, el responsable de la redacción, lo entregará al presidente de la comisión, para que éste convoque a la sesión de su lectura, justificación y explicación por el autor o autores.

Los legisladores que no hubieran estado presentes en la sesión de comisión, podrán adherirse mediante su firma al dictamen o resolución correspondiente, sin que este acto justifique su inasistencia. La discusión y aprobación del dictamen ocurrirá en sesión diferente”.

“Artículo 85. Aprobado el dictamen, el presidente de la comisión lo turnará al presidente de la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación y Concertación Política en un plazo que no excederá de tres días hábiles, para que, de ser procedente, se publique y enliste en el Orden del Día de la sesión que corresponda, a efecto de ordenar la lectura en los términos de este ordenamiento”.

⁵⁰ “Artículo 130. En los casos de urgencia y obvia resolución, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados que estén presentes, se podrá, a pedimento de alguno de sus miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos en hora distinta de la señalada y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura”.

⁵¹ “Artículo 132. Cuando se presente dictamen aprobado por la mayoría de la comisión y el voto particular o el dictamen de la minoría, se leerán todos, y se pondrán a discusión siguiéndose las reglas de la fracción IV del Artículo que antecede, salvo que el Pleno acuerde por mayoría de los presentes hacer justificada dispensa del trámite de su lectura.

Para hablar en contra se dará la preferencia al autor del voto en particular”.

modificaciones en los puntos en que se haya impugnado, se harán constar en los documentos respectivos⁵².

8) Votaciones: Las decisiones del Congreso se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes salvo disposición contraria establecida en la Constitución Política del Estado u otros ordenamientos.⁵³

9) Minutas: Documentos que contienen el texto de las resoluciones aprobadas por el Congreso, con el fin de que puedan ser publicadas en el periódico oficial, las cuales son generadas por la comisión dictaminadora y votadas de manera nominal.

C) DESARROLLO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL DECRETO DOSCIENTOS QUINCE.

I) Iniciativa de reforma: Las Comisiones de Puntos Constitucionales, Electorales y de Igualdad de Género y contra Trata de Personas del Congreso del Estado de Tlaxcala, recibieron para su estudio y dictaminen, la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala – entre otros ordenamientos-, presentado por José Lumbreras García, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Tlaxcala, el catorce de mayo de dos mil veinte.

II) Sesión extraordinaria del Pleno del Congreso anterior a la sesión de aprobación del Decreto impugnado: El trece de agosto de dos mil veinte, se celebró la sesión extraordinaria pública electrónica de la sexagésima tercera legislatura del Estado de Tlaxcala; después de pasar lista de asistencia,

estando presentes la mayoría de los Diputados, se declaró la existencia de quórum y se dio por iniciada la sesión.

En dicha sesión, encontrándose presentes veintiún Diputados de los veinticinco que integran la Legislatura, se procedió a la elección de la Mesa Directiva que presidiría esa sesión extraordinaria; así pues, se propuso a las diputadas Ma. de Lourdes Montiel Cerón, Mayra Vázquez Velázquez, Zonia Montiel Candaneda y María Ana Bertha Mastranzo Corona, integrantes de la Comisión Permanente, para formar parte de la Mesa Directiva. La anterior integración fue sometida a votación y aprobada por mayoría de diecinueve votos a favor y cero en contra.

III) Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Electorales: El veinticinco de agosto de dos mil veinte, las Comisiones dictaminadoras emitieron en conjunto, el Dictamen del proyecto de Decreto de reforma de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

IV) Sesión extraordinaria del Pleno del Congreso, en la que se aprobó el Decreto impugnado: El veintiséis de agosto de dos mil veinte, una vez pasada la lista de asistencia y solicitado el permiso para ausentarse de cuatro Diputados, se señaló que, ante la presencia de 21 Diputados, es decir de la mayoría de los legisladores integrantes del Congreso local, existía quórum para dar inicio a la sesión extraordinaria pública electrónica de la sexagésima tercera legislatura del Estado de Tlaxcala⁵⁴.

Cabe destacar que en el expediente no obra la convocatoria a la sesión extraordinaria ni constancia alguna que los Diputados integrantes del Congreso estatal que hayan recibido el Dictamen de las Comisiones Unidas con la debida anticipación para su discusión; sin embargo, tal como se precisa más adelante, en la sesión se procedió a la lectura de la convocatoria y del dictamen de las Comisiones Unidas, sin que ningún Diputado hiciera observación alguna a

⁵² “Artículo 131. Las discusiones se regirán por las reglas siguientes:
I. Tratándose de actas:

a. Si un diputado las impugna, uno de los secretarios de la Mesa directiva expondrá las razones por las que se hayan redactado de esa manera;

b. Enseguida, podrá hacer uso de la palabra el que hizo la impugnación y en el mismo sentido otro diputado por una sola vez;

c. En "pro" podrá hablar también por una vez otro diputado;

d. Los secretarios podrán hacer uso de la palabra las veces que sean necesarias para dar las explicaciones correspondientes.

e. Acto continuo, se preguntará al Pleno si se modifica el acta en los puntos en que se haya impugnado.

f. Si fueren varias y por distintas causas las impugnaciones, se observará respecto de cada una de ellas, lo prevenido en los incisos anteriores a cuyo efecto el presidente les irá concediendo la palabra a medida que se vaya resolviendo sobre cada impugnación.

g. Si las resoluciones que emita el Pleno fueren aprobatorias, se harán constar desde luego las adiciones o modificaciones en los documentos respectivos”.

⁵³ “Artículo 156. Todas las votaciones se resolverán por mayoría de votos, excepto en aquellos casos en que la Constitución, la Ley o este Reglamento dispongan otra cosa”.

⁵⁴ A mayor referencia, en los apartados siguientes referentes al estudio, se encuentran las referencias textuales a los actos procesales que tuvieron lugar durante la sesión extraordinaria.

que no haya tenido conocimiento previo del dictamen referido.

Ahora bien, anunciada la existencia del quórum legal, se desarrollaron los siguientes actos legislativos:

1. Elección de la Mesa Directiva. Una vez instalada legalmente la sesión extraordinaria, se procedió a la elección de la Mesa Directiva que presidiría la misma. Atento a lo anterior, se concedió el uso de la palabra al Diputado Javier Rafael Ortega Blancas, quien propuso al Pleno la misma Mesa Directiva que fungió en la Sesión Extraordinaria de trece de agosto de dos mil veinte, para presidir los trabajos de ésta.

La propuesta fue sometida a votación de los veintiún Diputados hasta ese momento presentes y fue aprobada por una mayoría de quince votos a favor y seis en contra.

2. Lectura de la Convocatoria. Posteriormente, se procedió a dar lectura a la Convocatoria expedida por la Presidencia de la Comisión Permanente.

Para desahogar el único punto de la misma, se pidió a la Diputada Laura Yamili Flores Lozano, en representación de las Comisiones dictaminadoras, que diera lectura a los dictámenes de mayoría y minoría con proyecto de Dictamen.

3.- Dictamen de mayoría.

a) **Primera lectura.** En seguimiento, la Diputada Flores, dio cumplimiento con la primera lectura del Dictamen de mayoría presentado por las Comisiones Unidas.

b) **Dispensa de la segunda lectura.** Seguido, la señalada Diputada Flores Lozano, solicitó se dispensara el trámite de segunda lectura del Dictamen de mayoría y se sometiera a discusión votación y en su caso aprobación; la cual fue aprobada por mayoría de quince votos a favor y cero en contra.

c) **Discusión y votación.** Declarado abierto el debate, se sometió a discusión en lo general el dictamen de mayoría y, en atención a que ninguno de los legisladores hizo uso de la palabra, se

sometió a votación nominal el Dictamen con proyecto de Decreto, el cual fue aprobado por una mayoría de dieciséis votos a favor y cero en contra.

d) **Discusión en lo particular.**

Una vez aprobado en lo general, se sometió a discusión en lo particular el dictamen de mayoría con proyecto de Decreto y, en vista de que ningún Diputado hizo uso de la palabra, se sometió a votación, el cual fue aprobado por una mayoría de dieciséis votos a favor y cero en contra.

4. Dictamen de minoría

a) **Primera lectura.** Una vez aprobado el dictamen de la mayoría, se solicitó a la Diputada Irma Yordana Garay Loreda, procediera a dar lectura al Dictamen de Minoría con proyecto de Decreto. Al respecto la Diputada manifestó que no daría lectura a la misma y realizó manifestaciones en torno a la indebida integración de la Mesa Directiva.

En atención a las manifestaciones realizadas por la Diputada en mención, la Presidenta, señaló que:

i) Para el caso de la Mesa Directiva, que presidía la sesión de mérito, se propuso que fuera la misma Mesa que fungió en la sesión extraordinaria de trece de agosto de dos mil veinte, la cual fue aprobada con diecinueve votos a favor, por lo que se cumplió con las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y

ii) No existía necesidad de cumplir con la discusión y aprobación del dictamen de minoría en tanto que no se dio lectura al mismo.

5. Aprobación de minuta de Decreto. En atención a lo anterior, se declaró aprobado el Dictamen de mayoría presentado por las Comisiones Unidas y se ordenó la elaboración del Decreto y mandar al Ejecutivo del Estado para su sanción y publicación.

6. Publicación. Una vez notificado al Gobernador del Estado, el veintisiete de agosto de dos mil veinte, publicó el Decreto 215, por el cual, entre otros, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales –entre otras-.

Dicho lo anterior, cabe retomar las violaciones al proceso de creación del Decreto 215, que hacen valer los accionantes, las cuales serán abordadas a continuación:

- **La Mesa Directiva no fue integrada con el voto establecido en ley.**

Sostienen que la Mesa Directiva de la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, fue aprobada por quince legisladores y no por el voto de las dos terceras partes a que se refiere el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, esto es, diecisiete Diputados.

Lo anterior, imposibilitó tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.

Ahora, a partir las constancias que integran el expediente de la presente acción, se tiene lo siguiente:

1. El trece de agosto de dos mil veinte, se celebró una sesión extraordinaria pública electrónica **en la que se aprobaron distintas cuestiones a la que ahora nos ocupa**; y, en principio se eligió la Mesa Directiva que fungiría como tal para dicha ocasión, la cual fue aprobada por mayoría de diecinueve votos a favor y cero en contra, quedando instalada con las Diputadas siguientes: Ma. de Lourdes Montiel Ceron- Presidenta, Mayra Vázquez Velázquez, Vicepresidenta, Zonia Montiel Candaneda- Primera Secretaria y María Ana Bertha Mastranzo Corona- Segunda Secretaria, integrantes de la Comisión Permanente del Segundo Periodo de Receso del segundo año de ejercicio legal de la Sexagésima Tercera Legislatura.

Sesión extraordinaria de trece de agosto de dos mil veinte

“En uso de la palabra la diputada Luz Vera días dice, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6, 7, 26 fracción I, y 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 12, 13, 27 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, me permito proponer al pleno de esta soberanía, que la ciudadanas Diputadas Ma. de Lourdes Montiel Cerón, Mayra Vázquez Velázquez, Zonia Montiel Candaneda y María Ana Bertha Mastranzo Corona, integrantes de la Comisión Permanente del Segundo Periodo de Receso del segundo año de ejercicio legal de esta Sexagésima Tercera Legislatura formen parte, en el orden mencionado, de la Mesa Directiva como Presidenta, Vicepresidenta, Primera Secretaria y Segunda Secretaria, respectivamente, que habrá de presidir la Sesión Extraordinaria Pública

*Electrónica a desarrollarse este día; y para el caso de la Primera y Segunda Prosecretarías sean sometidos a votación mediante cédula, de conformidad como lo establece el artículo 27 fracción III del Reglamento Interior del Congreso. Posteriormente la **Presidenta** dice, se somete a votación la propuesta y se pide a las y a los diputados que estén a favor o en contra se sirvan manifestar su voluntad de manera económica; se cumple la orden y la Secretaria informe el resultado de la votación diciendo **diecinueve votos a favor y cero en contra**; acto seguido la Presidenta dice, se declara aprobada la propuesta por mayoría de votos”.*

2. Posteriormente, el **veintiséis de agosto de dos mil veinte**, se llevó a cabo, la sesión extraordinaria pública electrónica del Congreso de Tlaxcala, **en la que se aprobó el Decreto 215 impugnado**. De la versión estenográfica de dicha sesión, se desprende que se reunieron los veinticinco Diputados que integran la legislatura actual, y antes de iniciar la sesión, cuatro de ellos pidieron permiso para ausentarse, a decir: Patricia Jaramillo García, **Ma. de Lourdes Montiel Ceron**, Víctor Manuel Báez López y Jesús Rolando Pérez Saavedra, quedando una mayoría de veintiún Diputados, por lo que tuvo quórum para dar inicio a la elección de la Mesa Directiva.

*“Presidenta dice, se pide a la Secretaria proceda a pasar lista de asistencia de las y los ciudadanos diputados que ase (sic) lista de asistencia e informe con su resultado; **enseguida la Diputada** Mayra Vázquez Velázquez, **dice:** Diputada Luz Vera Díaz; Diputada Michaelle Brito Vázquez; Diputado Víctor Castro López; Diputado Javier Rafael Ortega Blancas; Diputada Mayra Vázquez Velázquez; Diputado Jesús Rolando Pérez Saavedra; Diputado José Luis Garrido Cruz; Diputada Ma. Del Rayo Netzahuatl Ilhuicatzí; Diputada María Félix Pluma Flores; Diputado José María Méndez Salgado; Diputado Ramiro Vivanco Chedrauí; Diputada Ma. De Lourdes Montiel Cerón; Diputado Víctor Manuel Báez López; Diputado Miguel Ángel Covarrubias Cervantes; Diputada María Ana Bertha Mastranzo Corona; Diputada Leticia Hernández Pérez; Diputado Omar Milton López Avendaño; Diputada Laura Yamili Flores Lozano; Diputada Irma Yordana Garay Loredó; Diputada Maribel León Cruz; Diputada María Isabel Casas Meneses; Diputada Luz Guadalupe Mata Lara; Diputada Patricia Jaramillo García; Diputado Miguel Piedras Díaz; Diputada Zonia Montiel Candaneda; ciudadana Diputada Presidenta **se encuentra presente** la mayoría de las y los diputados que integran la Sexagésima Tercera*

Legislatura; **Presidenta:** para efectos de asistencia a esta sesión las y los **diputados Patricia Jaramillo García, Ma. de Lourdes Montiel Ceron, Víctor Manuel Báez López y Jesús Rolando Pérez Saavedra**, solicitan permiso y la Presidencia se los concede ... en vista de que se encuentra presente la mayoría de las y los diputados que integran esta Sexagésima Tercera Legislatura y en virtud de que existe quórum, se declara legalmente instalada esta Sesión Extraordinaria Pública Electrónica; para dar cumplimiento a la Convocatoria expedida por la Presidencia de la Comisión Permanente de la Sexagésima Tercera Legislatura, para celebrar Sesión Extraordinaria Pública Electrónica, con fundamento en lo establecido por los artículos 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, y 101 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, (...)."

El siguiente acto legislativo, fue la elección de la Mesa Directiva, así, en atención a la petición del Diputado Javier Rafael Ortega Blancas, fue **aprobada por mayoría de quince votos a favor y seis en contra, que la Mesa Directiva que presidiría la sesión, fuera la misma que se fungió en la sesión extraordinaria de trece de agosto de dos mil veinte**, como se tiene a continuación:

"(...) **se procede a la elección de la Mesa Directiva que presidirá esta sesión;** se concede el uso de la palabra al Diputado Javier Rafael Ortega Blancas. En uso de la palabra el **Diputado Javier Rafael Ortega Blancas** dice, con su permiso ciudadana **Presidenta**, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6, 26 fracción I, y **42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado 12, 13 Y 27 del Reglamento Interior del Congreso del Estado**, me permito proponer al Pleno de esta Soberanía que sea la misma Mesa Directiva que fungió en la sesión extraordinaria pública electrónica de fecha trece de agosto de veinte, la que presida los trabajos de esta sesión extraordinaria pública electrónica, a desarrollarse en esta fecha. **Presidente** dice, de la propuesta presentada por el ciudadano Diputado Javier Rafael Ortega Blancas, relativa a que sea la misma Mesa Directiva que fungió en la Sesión Extraordinaria Pública Electrónica, de fecha trece de agosto de dos mil veinte la que presida esta Sesión Extraordinaria pública Electrónica, se somete a votación, quienes estén de acuerdo con la propuesta de mérito, sírvase manifestar su voluntad de manera económica; **Secretaria:** informe del resultado de la votación **quince votos a favor;** **Presidente:** quienes estén por la negativa desaprobarción, sírvanse manifestar su

voluntad de manera económica; **Secretaria:** resultado de la votación **cinco votos. Presidenta**, pueden repetir la votación compañeros, derivado de que un compañero no ha manifestado su voto; quienes están de acuerdo con la propuesta de mérito, sírvase manifestar su voluntad de manera económica; **Secretaria dice:** resultado de la votación **quince votos a favor;** **Presidenta:** quienes estén por la negativa desaprobarción, sírvanse manifestar su voluntad de manera económica; **Secretaria:** se informa el resultado de la votación **seis votos en contra;** **Presidenta dice, se declara aprobada la propuesta de mérito por mayoría de votos.** En consecuencia, se pide a las y a los diputados integrantes de la Mesa Directiva ocupen su lugar. **Con fundamento en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, asume la Presidencia la Diputada Mayra Vásquez Velázquez**, actúan como secretarías las diputadas Sonia Montiel Candaneda y María Ana Bertha Mastranzo Corona; **Presidenta dice se pide a todos los presentes ponerse de pie: (...).**"

Visto lo anterior, para determinar si en el caso se debe declarar la invalidez del proceso legislativo, en primer lugar, **se debe analizar si efectivamente existió una violación al mismo**, consistente en la indebida integración de la Mesa Directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, y **de actualizarse, si la misma es de potencial invalidante.**

Para ello, es necesario tomar en cuenta tanto las disposiciones legales aplicables al Congreso de Tlaxcala, así como los trabajos del segundo año de la sexagésima tercera legislatura, en particular por lo que hace al segundo periodo de receso de la Comisión Permanente, momento en que tuvieron lugar los actos que se combaten.

Esto pues, el treinta y uno de mayo de dos mil veinte, inició el **Segundo Periodo de Receso**, del segundo año del ejercicio legal de la sexagésima tercera legislatura, el cual concluyó el veintinueve de agosto de dos mil veinte, lo que se desprende del acta de sesión celebrada el veintiocho de mayo de dos mil veinte, en la que se votó y aprobó en el sexto punto del orden del día la integración de la Comisión Permanente para dicho periodo de receso.

Las anotaciones anteriores resultan relevantes, pues en el caso se controvierte la debida integración de la Mesa Directiva que fungió durante la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, por lo que es importante determinar en qué momento o periodo se debe elegir la Mesa Directiva, así como sus

facultades y con base en ello determinar si la sesión controvertida estuvo debidamente constituida⁵⁵.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala, en relación con el artículo 26 del Reglamento Interior del Congreso, **la Mesa Directiva, bajo la dirección de la Comisión Permanente, será electa por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura** y se integra por un Presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios y **funciona durante todo el periodo ordinario; así como, en sesiones o periodos extraordinarios.**

“Artículo 42. La Mesa Directiva del Congreso del Estado será electa por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y estará integrada por un Presidente, el cual tendrá el carácter de Presidente del Congreso dentro y fuera del Recinto Oficial, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios.

El vicepresidente y los prosecretarios suplirán las faltas o separación momentánea del Presidente de la Mesa Directiva y de los secretarios respectivamente. Cuando la ausencia del Presidente o de alguno de los secretarios sea definitiva se elegirá uno nuevo.

La Mesa Directiva funcionará durante todo el periodo ordinario; así como, en sesiones o periodos extraordinarios”.

*“Artículo 26. Bajo la dirección de la Comisión permanente se elegirá la Mesa Directiva que **presidirá la sesión extraordinaria o el periodo ordinario o extraordinario de sesiones a los cuales convoque**”.*

Conforme a lo anterior, se tiene que la Mesa Directiva, se debe elegir en tres momentos: (i) al inicio de cada periodo ordinario de sesiones; (ii) al inicio de cada periodo extraordinario de sesiones; o (iii) **en cada sesión extraordinaria.**

Así pues, la Mesa Directiva que se elige para el periodo ordinario, fungirá durante todo ese periodo como tal y lo mismo sucede en el caso de la Mesa Directiva que se elija para todo el periodo extraordinario de sesiones. Sin embargo, **para cada sesión extraordinaria, se debe elegir la Mesa que presidirá esa sesión en particular.**

Esto quiere decir, que durante un año legislativo se tendrá integración de Mesa para los periodos ordinarios, integración de Mesa para los periodos

extraordinarios y **tantas integraciones de Mesas Directivas, como sesiones extraordinarias se celebren.**

Sin que de la legislación aplicable, se pueda desprender que exista la figura o algún tipo de **“prorroga de Mesa Directiva” entre sesiones extraordinarias**; lo que no quiere decir que exista algún impedimento para que se integren por los mismos diputados, siempre que se cumpla con el requisito de ley, esto es: que deben ser elegidos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, es decir, más de dieciséis legisladores, atendiendo a que la composición del Congreso de Tlaxcala, es de veinticinco Diputados.

Lo expuesto, permite sostener que en el caso, **la Mesa Directiva que presidió la sesión extraordinaria pública electrónica, de veintiséis de agosto de dos mil veinte, no fue legalmente instalada**, esto pues **fue aprobada únicamente por quince Diputados, lo que no corresponde a las dos terceras partes que la ley establece**, pues si la totalidad del Congreso la integran veinticinco Diputados, en el caso no se cumplió con mayoría calificada que la ley ordena.

Sin que sea obstáculo a la conclusión anterior, el hecho de que la integración de la Mesa Directiva que presidió la sesión de mérito, haya sido la misma que fungió como tal en la sesión anterior de trece de agosto, sesión en la que sí fue aprobada por más de las dos terceras partes del Congreso local, tal y como lo expresa el Congreso al rendir su informe, y la Presidenta de la Mesa Directiva de esa sesión tildada de ilegal. Lo anterior, pues como se explicó, no existe una prórroga de facultades cuando se elige ese órgano para sesiones extraordinarias, con independencia de que sean los mismos legisladores, anotación distinta si se tratase de una Mesa Directiva que se instala para todo un periodo, ya sea ordinario o extraordinario, lo que no aconteció en el caso particular. Lo que fue ignorado por la mayoría de los Diputados presentes en la sesión extraordinaria analizada, **aun cuando existió cuestionamiento expreso de una de las legisladoras** y la afirmación de que se retiraban del recinto sin poder participar de la discusión:

“(.) en uso de la palabra la Diputada Irma Giordana Garay Loredó dice, en agosto de dos mil dieciocho juramos cumplir la Constitución local (...) parte de las ilegalidades e irregularidades que se están cometiendo en este momento al

⁵⁵Para el Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, anterior al periodo de receso en mérito; en sesión extraordinaria de catorce de enero de dos mil veinte, se eligió a los integrantes de la Mesa Directiva que fungiría durante todo ese periodo ordinario que comprendió del quince de enero de dos mil veinte al treinta de mayo de dos mil veinte, quedando integrando por, Diputado, Omar Milton López Avendaño, Presidente. Diputada, Luz Guadalupe Mata Lara, Vicepresidenta.

Diputado, Jesús Rolando Pérez Saavedra, Primer Secretario. Diputado, Javier Rafael Ortega Blancas, Segundo Secretario. Diputado, Víctor Manuel Báez López, Primer Prosecretario y Diputada, Ma. de Lourdes Montiel Ceron Segunda Prosecretaria.

*formar una Mesa con solo quince diputados siendo según el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, la formación legal con las dos terceras partes de los integrantes de esta Legislatura e invocando el artículo 27 fracción III del Reglamento que menciona explícitamente que la mesa se conformará con diecisiete diputados de los veinticinco integrantes, no más mentiras compañeros, nos retiramos de esta sesión con la frente en alto, diciéndole al pueblo Tlaxcala que nuestra tribuna no estará aquí sino en cada uno de los sesenta municipios que comprenden nuestro Estado. Por último, les digo que el pueblo de Tlaxcala no es ingenuo, el pueblo de Tlaxcala es noble, consciente, guerrero y sobre todo tiene memoria. **Presidenta** El artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece que para la **elección** de la Mesa Directiva tendrá que ser por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura; esta disposición se aplica también para los casos en que se tenga que elegir algún integrante de la Mesa Directiva, como ha sucedido en esta legislatura. Para el caso de la Mesa Directiva que preside la sesión extraordinaria de este día, se propuso que fuera la misma mesa que fungió en la sesión extraordinaria de fecha trece de agosto de 2020, en esa sesión dicha Mesa fue integrada por las diputadas que integran la Comisión Permanente, siendo votada por 19 votos a favor para que formarán parte de la Mesa Directiva, como **Presidenta**, **Vicepresidenta**, **Primera Secretaria** y **Segunda Secretaria**; por lo que se procedió a la elección de las dos pro secretarías resultando electo los diputados José María Méndez Salgado y Maribel León Cruz con 21 votos a favor. Lo anterior puede evidenciar que la elección de la Mesa Directiva que fungió en la sesión del pasado trece de agosto del año en curso, fue conforme a lo que establece el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, es decir se cumplió con las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura”.*

Así pues, **una vez establecido que, en el caso, sí se actualiza una violación al proceso legislativo, por lo que hace a la ilegal instalación de la Mesa Directiva**, se debe determinar si la misma resulta invalidante.

Conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso local, se tiene que la Mesa Directiva como órgano, así como a cada uno de sus miembros, tienen las atribuciones siguientes:

“Artículo 45. La Mesa Directiva tiene las atribuciones siguientes:

I. Conducir las sesiones del Congreso del Estado y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno;

II. Garantizar que en los trabajos Legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en esta Ley;

III. Interpretar las normas de esta Ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad Parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la conducción de la sesión;

IV. Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al programa legislativo establecido;

V. Determinar durante las sesiones las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios;

VI. Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación, y

VII. Las demás que le atribuyen esta Ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos del Pleno”.

“Artículo 48. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva, las siguientes:

I. Representar legalmente al Congreso del Estado;

II. Presidir las sesiones del Pleno;

III. Disponer lo necesario para que los diputados, así como el público asistente a sesiones guarden el orden;

IV. Citar, abrir, prorrogar, suspender, declarar en receso y levantar las sesiones;

V. Someter a discusión los asuntos previstos para la sesión, en el orden cronológico establecido, salvo acuerdo en contrario de la asamblea;

VI. Dirigir los debates y conceder la palabra a los diputados conforme haya sido solicitada, en los términos de esta Ley;

VII. Firmar las leyes, decretos y acuerdos que se expidan al terminar la sesión correspondiente, independientemente del sentido en que haya emitido su voto;

VIII. Dar trámite a los asuntos del orden del día y dictar los acuerdos correspondientes;

IX. Informar sobre la justificación de las faltas de asistencia de los diputados a las sesiones;

X. Exhortar a los diputados que falten a las sesiones, para que ocurran a las siguientes y notificarles, en su caso, la sanción a que se hayan hecho acreedores;

XI. Exigir a los diputados se pronuncien en algún sentido durante las votaciones;

XII. Solicitar la intervención de las autoridades competentes en el caso de Comisión de delitos o faltas graves;

...

XVIII. Firmar, conjuntamente con los secretarios, las actas de las sesiones cuando hayan sido aprobadas, independientemente del sentido de la emisión de su voto;

XIX. Calificar las ausencias de los diputados; ...”.

“Artículo 49. El Presidente de la Mesa Directiva, en sus resoluciones, se subordinará al voto del Pleno, las mismas podrán ser reclamadas por cualquier Diputado, tomándose la votación por mayoría simple de votos”.

“Artículo 50. Son atribuciones de los secretarios:

I. Llevar el control de asistencia de los diputados, y dar cuenta al Presidente de la Mesa Directiva de los ausentes;

II. Firmar las leyes, decretos y acuerdos que expida el Congreso del Estado independientemente del sentido en que haya emitido su voto;

III. Firmar las actas de las sesiones correspondientes, así como las actas que contengan las versiones estenográficas;

IV. Revisar la debida impresión en el diario de los debates de los documentos a que se hace referencia las fracciones II y III de este artículo;

V. Vigilar y ordenar los trabajos de la Secretaría Parlamentaria;

VI. Dar cuenta al Pleno del Congreso del Estado, por instrucciones de la Presidencia, de todos los asuntos que se deban presentar a sesión de acuerdo al orden del día establecido en la convocatoria respectiva;

VII. Recibir las votaciones en las sesiones;

VIII. Controlar el funcionamiento de las comisiones ordinarias del Congreso del Estado;

IX. Auxiliar al Presidente de la Mesa Directiva en los debates de las sesiones;

X. Supervisar el funcionamiento de apoyo legislativo y parlamentario de la Secretaría Parlamentaria, y

XI. Las demás que les encomiende esta Ley, su Reglamento, el Presidente de la Mesa Directiva o el Pleno”.

Conforme a las atribuciones de los miembros de la Mesa Directiva, en particular por lo que hace a las funciones del Presidente y Secretario, se tiene que sus principales funciones son las **de conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones**, en el caso del Presidente, y en el caso del Secretario, **ser el encargado de dar fe de todos los actos se suscitan durante las sesiones del Congreso**, empezando por tomar asistencia, vigilar las votaciones, auxiliar en los debates y firmar todas y cada una de las actas.

Conforme a ello, la consecuencia de la indebida instalación de una la Mesa Directiva, es que no se tenga certeza de ninguno de los actos jurídicos que hayan tenido lugar durante esa sesión, por lo que no se puede asegurar que se hayan respetado las bases fundamentales del proceso parlamentario, y sin las cuales, atendiendo a los criterios de este Tribunal Pleno, se consideran vulnerada la Norma Fundamental.

Esto es, ante la ilegalidad de la mesa directiva que fungió en la sesión extraordinaria referida, **no se puede tener convicción** de que en el caso se hayan respetado el 1) el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad; 2) que el procedimiento deliberativo haya culminado con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas y, 3) que la deliberación parlamentaria y las votaciones hayan sido públicas.

Por lo tanto, en el caso, se concluye que sí existió una violación al proceso legislativo, y que la misma culminó en que no se tenga certeza de que se hayan satisfecho los principios de legalidad y de democracia deliberativa. De ahí, se estima que la ilegal instalación de la Mesa Directiva resulta en el caso particular una violación con potencial invalidante.

Atento a lo anterior, se estima **fundada la violación hecha valer y por tanto lo procedente es declarar la invalidez del Decreto 215.**

Al haber resultado fundados los argumentos señalados y, habiendo tenido como consecuencia la invalidez total de las porciones normativas impugnadas, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos aducidos por los accionantes tanto en el proceso legislativo llevado a cabo para la aprobación del Decreto impugnado, como de los restantes temas hechos valer respecto de la inconstitucionalidad de los diversos preceptos reformados mediante el Decreto aludido; pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ⁵⁶.

NOVENO. EFECTOS. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 45⁵⁷, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de la materia, esta Suprema Corte considera que, al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo, debe declararse la inconstitucionalidad en su totalidad del Decreto número 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, publicado el veintisiete de agosto de dos mil veinte, en el Periódico Oficial de esa Entidad.

En consecuencia, dado que este Decreto número doscientos quince reformó, adicionó y derogó artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala y toda vez que se trata de normas en materia electoral en la que debe regir como principio rector el de certeza, se determina la **reviviscencia** de las normas existentes previas a las reformas realizadas mediante este Decreto; es decir, el próximo proceso electoral en el Estado de Tlaxcala deberá regirse por las normas que estaban vigentes previo al referido Decreto invalidado⁵⁸.

Finalmente, esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto No. 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veinte, de conformidad con el considerando octavo de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Tlaxcala, dando lugar a la reviviscencia de las normas de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, previas a la expedición del referido Decreto No. 215, tal como se precisa en el considerando noveno de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medios electrónicos y, en su oportunidad, archívese el expediente.

⁵⁶ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto”. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 776. P./J. 32/2007.

⁵⁷ **“Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: (...).

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada”.

“Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

⁵⁸ Es aplicable la jurisprudencia P./J. 86/2007 de rubro y texto siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS FACULTADES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS**

SENTENCIAS ESTIMATORIAS FRENTE A UN SISTEMA NORMATIVO QUE HA REFORMADO A OTRO, INCLUYEN LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER LA REVIVISCENCIA DE LAS NORMAS VIGENTES CON ANTERIORIDAD A AQUELLAS DECLARADA INVÁLIDAS, ESPECIALMENTE EN MATERIA ELECTORAL. Si el Máximo Tribunal del país declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo, las facultades que aquél tiene para determinar los efectos de su sentencia, incluyen la posibilidad de restablecer la vigencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que permite al Alto Tribunal fijar en sus sentencias “todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”, lo que, en último término, tiende a salvaguardar el principio de certeza jurídica en materia electoral reconocido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Norma Suprema, que consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento y que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público”. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXVI, diciembre de 2007, P./J. 86/2007, página 778, registro digital 170878).

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión de los temas diversos abordados en la ejecutoria.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado “Violaciones al proceso de creación del decreto”, consistente en declarar la invalidez del Decreto No. 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veinte. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en: 1) ordenar la reviviscencia de las normas de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, previas a la expedición del decreto impugnado y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tlaxcala. La señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado “Violación a la veda electoral prevista en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución General de la República”, consistente en declarar infundado el concepto de invalidez dirigido a demostrar una violación a la veda electoral por parte del Decreto No. 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de agosto de dos mil veinte.

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

**SECRETARIO GENERAL DE
ACUERDOS**

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

* * * * *

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 265/2020 Y SUS ACUMULADAS 266/2020, 267/2020 Y 268/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, por una mayoría de ocho votos, se declaró la invalidez del Decreto doscientos quince, que adiciona, reforma y deroga diversas disposiciones electorales del Estado de Tlaxcala, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de agosto de dos mil veinte.

Lo anterior, al actualizarse violaciones al procedimiento legislativo con carácter invalidante, relacionadas con la indebida integración de la mesa directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte.

Al respecto se señaló que conforme al artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tlaxcala, en relación con el 26 del Reglamento Interior del Congreso, la Mesa Directiva, bajo la dirección de la Comisión Permanente, será electa por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura y funciona durante todo el período ordinario, así como en sesiones o períodos extraordinarios. Conforme a lo anterior, la mesa directiva se debe elegir en tres momentos: el primero, al inicio de cada período ordinario de sesiones; segundo, al inicio de cada período extraordinario de sesiones; o tercero, en cada sesión extraordinaria.

Con base en ello, se determinó que durante un año legislativo se tendría integración de Mesa Directiva para los períodos ordinarios, integración de Mesa Directiva para los extraordinarios y tantas integraciones de Mesas Directivas como sesiones extraordinarias se celebraran. Así, en el caso de la Mesa Directiva que presidió la sesión extraordinaria pública electrónica de veintiséis de agosto de dos mil veinte, se estimó que no fue legalmente instalada, ya que se aprobó únicamente por quince diputados, lo que no correspondía a las dos terceras partes de los integrantes del Congreso que la ley

establece, pues la totalidad del Congreso la integran veinticinco diputados.

Finalmente, se consideró que dicha violación sí resulta invalidante, en tanto la consecuencia de la indebida instalación de una Mesa Directiva es la falta de certeza de los actos jurídicos que hayan tenido lugar durante esa sesión, por lo que no se podía asegurar que se hubieran respetado las bases fundamentales del proceso parlamentario. Por tanto, el Pleno concluyó que sí existió esa violación y que provocó la nulidad de todo el proceso legislativo.

Si bien compartí la invalidez decretada, en mi opinión, las causas de invalidez propuestas en el proyecto original, debían estudiarse de manera armónica, al estar estrechamente relacionadas.

En efecto, la invalidez del Decreto impugnado ante violación al proceso legislativo, derivada de la indebida integración de la mesa directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, se encuentra relacionada con las diversas violaciones que también fueron advertidas en la propuesta original, puesto que todas se suscitaron en la referida sesión extraordinaria.

Estas diversas violaciones se advierten de la versión stenográfica de la sesión en cita, consistentes en que durante la lectura del Dictamen se rompió el quorum de la Sesión y tuvo que suspenderse y, posteriormente, fue reanudado, sin que se hiciera referencia a la hora en que suspendió, tampoco a la que reanudó, ni existió certeza del número de legisladores que abandonaron la sesión, tampoco del quórum con el que se reanudó; así como que la representante de la minoría decidió no darle lectura al Dictamen de Minoría, lo que impidió que se abriera a debate.

De esta manera, en mi opinión, el análisis de las tres violaciones advertidas en la sesión extraordinaria, debió realizarse de manera armónica lo cual, además, sustenta con mayor justificación la invalidez decretada, ante el cúmulo de trasgresiones suscitadas en el procedimiento legislativo que dio lugar al decreto impugnado.

Aunado a lo anterior, estas violaciones al proceso legislativo del que derivó el decreto impugnado, contravienen el parámetro definido por el Pleno de este Tribunal Constitucional -reiterado en diversos precedentes-¹, para determinar si dichas violaciones tienen poder invalidatorio por afectar los principios de representación legislativa y de libre discusión de las normas materia del proceso legislativo; parámetro conforme al cual es necesario evaluar el cumplimiento de una serie de estándares, los cuales tienen como

¹ De manera reciente, este parámetro se reiteró en la Acción de Inconstitucionalidad 99/2020 y su acumulada 100/2020, fallada por el

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el 8 de diciembre de 2020.

objetivo determinar si las irregularidades denunciadas impactan o no en la calidad democrática de la decisión final. Esos estándares son:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;
2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas;
3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.²

De este parámetro se sigue la ineludible referencia a la calidad democrática de la decisión final en un procedimiento legislativo, es decir, que de la Constitución Federal derivan ciertos principios generales para considerar válido un procedimiento legislativo; lo que deriva en el necesario cumplimiento de ciertos requisitos para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales éstas no pueden considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra nuestro sistema constitucional, es de suma importancia la forma en que son creadas o reformadas, de ahí el peso de las formalidades esenciales del procedimiento legislativo,

pues finalmente aseguran el cumplimiento de los principios democráticos, por virtud de los cuales:

1. Se permite a los legisladores su participación libre, responsable e informada en el estudio, dictamen, discusión y aprobación de las iniciativas de ley o decretos que se someten a su consideración; y,
2. Se da certeza y claridad al procedimiento legislativo, lo que implica que los legisladores tengan un conocimiento razonable de las iniciativas de ley o decretos que estudian y aprueban.

De esta manera, las violaciones al proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado, derivadas de la indebida integración de la mesa directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, relacionadas con las diversas violaciones que también fueron advertidas y que de igual manera se suscitaron en la referida sesión extraordinaria; son contrarias al referido parámetro, conforme al cual la calidad democrática de la decisión final en el Congreso, no sólo depende de la expresión y defensa de la opinión del legislador en un contexto de deliberación pública, sino que esa participación se base en un conocimiento informado y razonable de los documentos por aprobar.³

Estas razones constituyen las aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

A T E N T A M E N T E

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS**

ACC

* * * * *

² Los lineamientos de referencia encuentran sustento en la tesis P. L/2008, de rubro y texto siguiente: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad

democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención". Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 717 y registro: 169437.

³ Por otra parte, respetuosamente, me aparto de lo sostenido por la Ministra Esquivel Mosa durante la discusión del asunto, puesto que, en mi opinión, en el caso la materia de análisis relativa a la integración de la mesa directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, no está relacionado con un tema de competencia de origen en cuanto a la conformación de una autoridad, sino que se trata de una violación al proceso legislativo que dio lugar al Decreto declarado inválido.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 265/2020 Y SUS ACUMULADAS 266/2020, 267/2020 Y 268/2020

En la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el treinta de noviembre de dos mil veinte se resolvió la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020, en la que se determinó declarar la invalidez del Decreto No. 215 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Partidos Políticos, todas del Estado de Tlaxcala.

La razón para invalidar dicho decreto se sustentó en el hecho de que la elección de la Mesa Directiva que presidió los trabajos parlamentarios correspondientes a la sesión extraordinaria del Congreso de Tlaxcala celebrada el veintiséis de agosto de dos mil veinte no cumplió con la votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de ese órgano legislativo, pues solo votaron a favor de su integración quince de los veinticinco integrantes del Congreso local.

De acuerdo con el criterio mayoritario, la indebida integración de la Mesa Directiva constituye una violación al proceso legislativo con potencial invalidante, pues ello trajo como consecuencia que no se tuviera certeza de los actos que tuvieron lugar en esa sesión, dando lugar que no se pueda asegurar que se hayan respetado las bases fundamentales del proceso parlamentario, esto es, 1) el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad; 2) que el procedimiento deliberativo haya culminado con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas y, 3) que la deliberación parlamentaria y las votaciones hayan sido públicas.

Respetuosamente, discrepo del criterio de la mayoría, en tanto que estimo que no existió la violación al proceso legislativo que se señala en la sentencia, toda vez que la elección de la referida Mesa Directiva sí satisfizo la votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura que se señala en el artículo

42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.

Al respecto, debe considerarse que al inicio de la sesión extraordinaria del Congreso local celebrada el veintiséis de agosto de dos mil veinte, el diputado Javier Rafael Ortega Blancas propuso someter al Pleno que fuera la misma Mesa Directiva que fungió como tal en la sesión extraordinaria que tuvo lugar el trece de agosto de dos mil veinte, quien presidiera los trabajos de la sesión del veintiséis de agosto, la cual había sido electa por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado de Tlaxcala. Dicha propuesta recibió una votación de quince votos a favor y seis votos en contra, por lo que se declaró aprobada por mayoría.

Como puede apreciarse, lo que se sometió a votación del Congreso local no fue la elección de una nueva Mesa Directiva, sino una propuesta de un legislador la cual recibió una votación mayoritaria a favor, por lo que dicha decisión resulta válida a la luz de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Tlaxcala, donde se dispone que las decisiones de dicho órgano legislativo se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes.

Por otra parte, me parece que la decisión mayoritaria del Pleno de este Tribunal dejó de considerar que el defecto en la elección de la Mesa Directiva que presidió los trabajos de la sesión extraordinaria del veintiséis de agosto de dos mil veinte no podía ser objeto de análisis por este Tribunal Pleno, dado que tal cuestión se vincula con la incompetencia de origen de la referida Mesa Directiva, esto es, con la infracción a las normas que regulan la designación de una autoridad y que deriva en su desconocimiento por carecer de legitimidad, lo cual es una cuestión que desborda el análisis sobre la competencia del órgano que se refiere a los límites en los cuales éste puede actuar frente a terceros, que es lo que protege el artículo 16 de la Constitución Federal.

Finalmente, discrepo del criterio mayoritario, en tanto que no advierto la existencia de un nexo causal entre la forma en que se eligió a la Mesa Directiva que presidió los trabajos de la sesión extraordinaria de veintiséis de agosto de dos mil veinte, con una disminución o afectación a la calidad democrática del debate parlamentario, en tanto que no existe evidencia de que dicho órgano de dirección haya impedido a alguna de las fuerzas políticas representadas en el Congreso local manifestarse en torno al Decreto que fue impugnado, o bien, que por esa causa se hayan dejado de respetar las reglas de votación establecidas o impedido la publicidad del debate parlamentario.

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

* * * * *

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Secretaría General de Acuerdos.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL
MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR
LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 265/2020 Y SUS
ACUMULADAS 266/2020, 267/2020 Y 268/2020**

En sesión celebrada el treinta de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 265/2020 y sus acumuladas 266/2020, 267/2020 y 268/2020, promovidas, respectivamente, por diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala y los Partidos del Trabajo, Impacto Social y Movimiento Ciudadano, en contra del Decreto Número 215, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley de Partidos Políticos, todas para el referido Estado.

En la sentencia, después de declarar infundado el concepto de invalidez planteado por los promoventes en relación con la violación a la veda electoral prevista en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, se declara fundado uno de los argumentos que hicieron valer respecto del procedimiento legislativo que derivó en la expedición del citado Decreto, consistente en la indebida integración de la Mesa Directiva que se desempeñó en la sesión extraordinaria de 26 de agosto de 2020, en que se aprobó el dictamen correspondiente y, por consiguiente, se declara la invalidez del Decreto en su totalidad.

Al efecto, se cita el artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en relación con el artículo 26 del Reglamento Interior del Congreso, ambos del Estado de Tlaxcala, que establecen que la Mesa Directiva, bajo la dirección de la Comisión Permanente, será electa por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local; estará integrada por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios; y funcionará durante todo el período ordinario, así como en sesiones o períodos extraordinarios.

Conforme a lo anterior, se afirma que debe elegirse Mesa Directiva en tres momentos, a saber, al inicio de cada período ordinario de sesiones, al inicio de cada período extraordinario de sesiones o en cada sesión extraordinaria y que, de la legislación aplicable, no se puede desprender la existencia de alguna especie de “prórroga de Mesa Directiva” entre sesiones extraordinarias; aclarándose que lo anterior no implica que no pueda integrarse por los mismos diputados, siempre que se cumpla con el requisito de ley, esto es, que sean electos por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, es decir, más de dieciséis legisladores, atendiendo a que éste se compone de veinticinco diputados.

De este modo, se concluye que la Mesa Directiva que presidió la sesión extraordinaria de 26 de agosto de 2020 no fue legalmente instalada, al haber sido aprobada sólo por quince diputados; sin que sea obstáculo que la integración de la Mesa Directiva que presidió la sesión de mérito haya sido la misma que fungió como tal en una sesión anterior de 13 de agosto, en la que sí fue aprobada por más de las dos terceras partes de la Legislatura, ya que, como se indicó, no existe prórroga de facultades cuando se elige ese órgano para sesiones extraordinarias; lo que pasó por alto la mayoría de los diputados presentes en la sesión, aun cuando existió cuestionamiento expreso por parte de una de las legisladoras que, ante tal situación, señaló que la minoría se retiraba del recinto, sin participar en la discusión.

Una vez definido que se actualizó una violación, se determina que ésta resulta invalidante, pues, dadas las funciones que se encomiendan a la Mesa Directiva, en particular, al presidente y secretario, para conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones, así como para dar fe de todos los actos que se suscitan en aquéllas, como tomar asistencia, vigilar las votaciones, auxiliar en los debates y firmar las actas, la consecuencia de que no se haya instalado debidamente es que no se tenga certeza de ninguno de los actos que hayan tenido lugar en la referida sesión, por lo que no puede asegurarse que se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas, en condiciones de libertad e igualdad; que el procedimiento deliberativo haya culminado con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y que la deliberación parlamentaria y votaciones hayan sido públicas.

Pues bien, no coincido con la invalidez del Decreto Número 215, que se declara en la sentencia, ya que, si bien es cierto que la Mesa Directiva no fue instalada

debidamente, al no haber sido electa por una mayoría calificada de los diputados que integran la Legislatura Local, no por ello puede decirse que no existe certeza sobre lo acontecido en la sesión extraordinaria en que fungió con tal carácter, al tratarse de un órgano que, de acuerdo con el artículo 31, párrafo penúltimo, de la Constitución Estatal¹, conduce las sesiones del Pleno y vela por el funcionamiento del Congreso, cuyas resoluciones, en última instancia, están subordinadas al voto de aquél; sin que se tenga conocimiento de que algún diputado haya objetado el contenido del acta o la versión estenográfica de dicha sesión.

En este sentido, contrario a lo afirmado en la sentencia, existe forma de verificar el cumplimiento de los estándares que el Pleno ha establecido para evaluar la observancia de los principios de legalidad y democracia deliberativa en el desarrollo del procedimiento legislativo, atendiendo, principalmente, a la versión estenográfica de la sesión extraordinaria de 26 de agosto de 2020, en que se aprobó el dictamen relativo al Decreto impugnado.

En efecto, del análisis integral de la versión estenográfica, se desprende que: la sesión inició con los 25 diputados que integran el Congreso; pidieron permiso para ausentarse 4 de ellos, con lo cual quedaron 21; durante la lectura del dictamen de mayoría, se rompió el quórum (lo que presupone que faltaba más de la mitad del número total de diputados²) y tuvo que suspenderse la sesión, la cual, posteriormente, se reanudó (lo que presupone la existencia del quórum legal), continuando con la lectura del dictamen; se aprobó la solicitud de dispensa de segunda lectura por 15 votos a favor y cero en contra (lo que presupone que 6 diputados no estaban presentes al momento de la votación); se sometió a

discusión y votación en lo general, aprobándose por 16 votos a favor y cero en contra (lo que presupone que 5 diputados no se encontraban presentes al momento de la votación); se sometió a discusión y votación en lo particular, aprobándose por el mismo número de votos que en lo general; se ordenó dar lectura al dictamen de minoría, para lo cual se llamó a una de las diputadas que lo elaboró, quien se rehusó a hacerlo, cuestionando la elección de la Mesa Directiva y manifestando que la minoría se retiraba del recinto, por lo que el referido dictamen ya no fue sometido a discusión y votación.

Por otro lado, pese a que no se dio lectura al dictamen de minoría junto con el de mayoría, en términos del artículo 132 del Reglamento Interior del Congreso Local³; se ordenó posteriormente su lectura, a efecto de someterlo a discusión y votación, conforme a la fracción IV del artículo 131 del citado ordenamiento⁴, sin que la minoría quisiera hacerlo y, por lo tanto, sostenerlo; de ahí que no pueda considerarse que no se respetaron los derechos de la minoría parlamentaria, pues, tanto en la discusión del dictamen de mayoría, como respecto del dictamen que emitieron en contra de este último, se les dio oportunidad de participar en el debate para que expresaran su punto de vista, lo cual se negaron a ejercer, por inconformarse, desde un inicio, con la elección de la Mesa Directiva.

Las razones expuestas llevan a concluir que, en la emisión del Decreto Número 215, no existieron violaciones al procedimiento legislativo que impacten en la calidad democrática de la decisión finalmente adoptada por el Congreso del Estado de Tlaxcala; debiendo, en consecuencia, haberse reconocido su validez y entrar al estudio de los planteamientos hechos por los accionantes respecto de diversas disposiciones de la Ley Estatal de Instituciones y Procedimientos

¹ **ARTÍCULO 31.** (...)

Para conducir las sesiones del pleno y velar por el funcionamiento del Congreso, se elegirá una Mesa Directiva por el voto de las dos terceras partes de los diputados, que se integrará por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios en términos de la ley correspondiente. (...)

² **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA**

ARTÍCULO 41. El Congreso no puede abrir sesiones ni ejercer su encargo, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los Diputados que asistan los días señalados por la Ley deberán compeler a los ausentes para que concurren, apercibiéndolos de las penas que la misma Ley establece y, en su caso, llamarán a los respectivos suplentes, a fin de que desempeñen las funciones de los propietarios mientras se presentan éstos, o bien, los substituyan en forma definitiva conforme a la Ley.

³ **ARTÍCULO 132.** Cuando se presente dictamen aprobado por la mayoría de la comisión y el voto particular o el dictamen de la minoría, se leerán todos, y se pondrán a discusión siguiéndose las reglas de la fracción IV del Artículo que antecede, salvo que el Pleno acuerde por mayoría de los presentes hacer justificada dispensa del trámite de su lectura.

Para hablar en contra se dará la preferencia al autor del voto en particular.

⁴ **ARTÍCULO 131.** (...)

IV. En la discusión de segunda lectura de los dictámenes de proyectos de Leyes o Decretos y en el caso de discusión de los Acuerdos, se observará lo siguiente:

- a.** Si constare de varios Artículos, se pondrán a discusión primero en lo general; en ella podrán hablar tres diputados en "pro" y tres en "contra";
- b.** Enseguida se preguntará si está suficientemente discutido;
- c.** Si se decide que no lo está, se continuará bajo las mismas bases establecidas anteriormente, y se hará por segunda y última vez la pregunta indicada;
- d.** Si aún se resolviere por la negativa, podrán hablar dos diputados en "pro" y dos en "contra" por una sola vez, con lo que se tendrá el proyecto suficientemente discutido en lo general;
- e.** Hecha esta declaración se pondrán a discusión desde luego los Artículos en lo particular, observándose las mismas prevenciones anteriores, y
- f.** Si el proyecto sólo constare de un Artículo, se pondrá a discusión, sujetándose a lo dispuesto en los incisos anteriores en lo conducente.

Electoral, modificadas por virtud del mencionado Decreto.

**MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR
LELO DE LARREA**

* * * * *

PUBLICACIONES OFICIALES

* * * * *

El Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala es integrante activo de la Red de Publicaciones Oficiales Mexicanas (REPOMEX) y de la Red de Boletines Oficiales Americanos (REDBOA).

