

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

**Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

Ciudad de México, a 28 de octubre de 2022

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

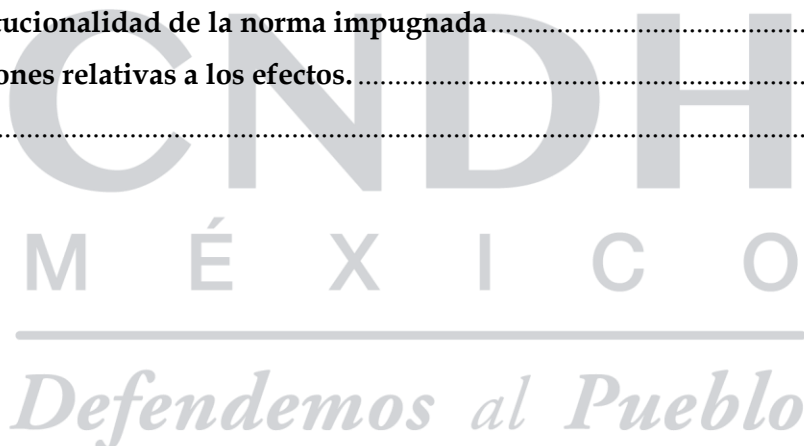
**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversas disposiciones de la Constitución Política y del Código Electoral, ambos para el estado de Coahuila de Zaragoza, la primera reformada mediante Decreto 270 publicado el 29 de septiembre de 2022, y el segundo modificado por medio del Decreto 271 de fecha 30 de septiembre del mismo año, ambos divulgados en el Periódico Oficial de esa entidad.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo y Jesús Roberto Robles Maloof, con cédulas profesionales números 4602032 y 3184380, respectivamente, que la y lo acreditan como licenciada y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I.	Nombre de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó. 3	
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:.....	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados:.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	7
	PRIMERO.....	7
	A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	11
	SEGUNDO.....	33
	A. Alcances del principio de taxatividad.....	34
	B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	38
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	49
A N E X O S	.....	49



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

**I. Nombre de la promovente.**

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.**

- A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza.

**III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.**

1. Artículos 33, fracciones II, III, IV, V, en la porción normativa "*y de grupos en situación de vulnerabilidad*", y VI, en la porción normativa "*y de grupos en situación de vulnerabilidad*", así como 35, primer párrafo, en la porción normativa "*y específica de grupos en situación de vulnerabilidad*", fracciones III y V, en la porción normativa "*y de grupos en situación de vulnerabilidad*", y último párrafo, en la porción normativa "*de grupos en situación de vulnerabilidad*", de la **Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza**, reformada mediante Decreto 270 publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el 29 de septiembre de 2022.
2. Artículos 12 Bis, numeral 1, en la porción normativa "*y de grupos en situación de vulnerabilidad*", incisos b), c) y d); 71, numeral 13, en la porción normativa "*y de grupos en situación de vulnerabilidad*"; 71 Bis; 180, numeral 1, inciso b), en la porción normativa "*y de grupos en situación de vulnerabilidad*"; 203, numeral 3, inciso g), en las porciones normativas "*y de grupos en situación de vulnerabilidad*" e "*y de grupos en situación de vulnerabilidad que se postulen conforme a la ley*"; 256, numeral 1, incisos c), en la porción normativa "*y de grupos en situación de vulnerabilidad*", y d), en la porción normativa "*y de grupo en situación de vulnerabilidad*"; 273, numeral 1, inciso d), fracción vi, y 344, numeral 1, inciso v), en la porción normativa "*y de grupo en situación de*

*vulnerabilidad*”, del **Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza**, reformado y adicionado mediante Decreto 271 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de septiembre de 2022.

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **V. Derechos fundamentales que se estiman violados:**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de taxatividad aplicable en materia administrativa sancionadora.

#### **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente ocurso.

#### **VII. Oportunidad en la promoción.**

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60<sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el 29 y 30 de septiembre de

---

<sup>1</sup>“ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”

2022, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del viernes 30 de septiembre y sábado 01 de octubre, al sábado 29 y domingo 30 de octubre del año en curso, respectivamente, por lo que al presentarse la demanda el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad es oportuna.

#### VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>2</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,<sup>3</sup> de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

---

<sup>2</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

<sup>3</sup> “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

## **IX. Introducción.**

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

*Defendemos al Pueblo*



## X. Conceptos de invalidez.

**PRIMERO.** Los artículos 33, fracciones II, III, IV, V, y 35, primer párrafo, fracciones III y V, y último párrafo, de la Constitución Política, así como 12 Bis, numeral 1, incisos b), c) y d); 71, numeral 13; 71 Bis; 180, numeral 1, inciso b); 203, numeral 3, inciso g); 256, numeral 1, incisos c) y d), y 344, numeral 1, inciso v, del Código Electoral, ambos de Coahuila de Zaragoza, en las porciones normativas precisadas en el apartado III de la presente demanda, establecen un sistema paralelo al de mayoría relativa y representación proporcional al que denomina "*representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad*" que no se ajustan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, las disposiciones objeto de impugnación transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que se apartan de las bases constitucionales en materia electoral que establece la Ley Suprema.

En el presente concepto de invalidez se exponen los argumentos por los cuales se considera que diversas disposiciones de la Constitución Política y el Código Electoral, ambos de Coahuila de Zaragoza, transgreden el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que alteran los sistemas de representación política definidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para sustentar lo anterior, se abordará en un primer apartado el contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y del principio de legalidad; posteriormente se analizará la transgresión concreta en que incurrir las disposiciones tildadas de inconstitucionales.

### **A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad**

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad,

cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.<sup>4</sup>

En este sentido, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que **el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley**, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ello se traduce en que la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

En esa tesitura, no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo tanto, las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor de creación normativa sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

---

<sup>4</sup> Véase la sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.



Sobre esa línea argumentativa, **los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano**, por lo cual, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino que se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otras palabras, paralelo al reconocimiento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, se erige la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la seguridad jurídica debe entenderse como una garantía constitucional, contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que parte de un principio de certeza en cuanto a la aplicación de disposiciones constitucionales y legales que definen la forma en que las autoridades del Estado han de actuar y que la aplicación del orden jurídico será eficaz. De tal manera que dichas salvaguardias se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean generan certidumbre a sus destinatarios sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, al ubicarse en cualquier hipótesis que contemple la norma, evitando con esto que las autoridades actúen de manera arbitraria.<sup>5</sup>

Hasta lo aquí expuesto, puede afirmarse que en observancia del derecho a la seguridad jurídica, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.<sup>6</sup> Así, cuando una

---

<sup>5</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2011, en sesión del 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>6</sup> Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA. Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente***

autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Así, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal.

En conclusión, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como corolario, es pertinente resaltar que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

---

***esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.***

## B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

En el apartado anterior se abundó acerca del contenido del derecho a la seguridad jurídica, el cual tiene implicaciones muy amplias, ya que también puede ser entendido como un principio que es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano.

Así, este derecho garantiza que las autoridades ajustarán su actuación a las normas previstas. Particularmente, en cuando a la potestad de creación normativa, exige que los congresos tanto federal como locales se ciñan a las previsiones contenidas en la Ley Suprema y en las leyes que emanen de ella.

Partiendo de esa premisa, enseguida se exponen las razones que sustentan la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados ante ese Alto Tribunal, contenidos en la Constitución Política y en el Código Electoral, ambos del estado de Coahuila de Zaragoza, pues a juicio de esta Comisión accionante, el legislador introdujo un sistema paralelo de representación que no se ajusta a las bases del sistema de representación política que consagra la Ley Fundamental vigente en el Estado mexicano, lo cual deviene en una vulneración del derecho humano de seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Para iniciar con los argumentos de invalidez, es necesario explicar en qué consistieron las modificaciones y adiciones del legislador coahuilense impugnadas.

Entre los cambios a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza introducidos por medio del Decreto 270 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de septiembre del año en curso, destaca la instauración de lo que el Constituyente local denomina *sistema de representación proporcional de grupos históricamente vulnerados*.

Este sistema se encuentra preponderantemente regulado el artículo 33 de la Constitución coahuilense. Dicho numeral establece que el Congreso del Estado se renovará en su totalidad cada 3 años y se integrará con 16 diputaciones electas según el principio de mayoría relativa (MR) mediante el sistema de distritos electorales, y con 11 diputaciones electas por el principio de representación proporcional (RP), los cuales serán asignados conforme a las bases siguientes:

1. Para la elección de las 9 diputaciones de representación proporcional, se constituirá una circunscripción electoral cuya demarcación será el Estado.
2. Para la elección de las dos diputaciones de representación proporcional reservadas para grupos en situación de vulnerabilidad, el Estado se dividirá en dos circunscripciones específicas. La primera se integrará con los distritos locales 1º al 8º; y, la segunda, con los distritos 9º al 16º. Se indica que los partidos políticos participarán de manera individual en la asignación de estas diputaciones y serán otorgadas exclusivamente a la ciudadanía que pertenezca a cualquier grupo en situación de vulnerabilidad.
3. El sistema de representación proporcional de grupos históricamente vulnerados es paralelo al sistema de mayoría relativa y de representación proporcional, y serán electos de conformidad con el procedimiento previsto en la ley relativa.
4. Se entenderá por personas o grupos en situación de vulnerabilidad, aquellos que señale la Carta de Derechos Políticos del Estado de Coahuila y sus Protocolos, o cualquier otra situación de hecho que ubique a una persona o grupo en una posición vulnerable frente al resto de la población o que comprometa el ejercicio efectivo de sus derechos en igualdad de oportunidades con lo demás.
5. Las fórmulas para diputaciones al Congreso del Estado que registren los partidos políticos, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional y de grupos en situación de vulnerabilidad, estarán compuestas por una persona propietaria y una suplente, ambas del mismo género, de conformidad con la regla de postulación prevista en la ley.
6. Las listas de diputaciones de representación proporcional y de grupos en situación de vulnerabilidad al Congreso del Estado deberán garantizar el principio de paridad en los términos que establece la ley electoral.
7. En el caso de candidaturas de mayoría relativa y con objeto de garantizar la paridad de género horizontal, la mitad de los distritos se integrará con candidaturas de un género diferente.

8. En el caso de candidatos independientes que se registren para contender por el principio de mayoría relativa, la fórmula de propietario y suplente deberá estar integrada por el mismo género.

Por su parte, el artículo 35 de la Constitución estatal prevé que, para tener derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional **y específica de grupos en situación de vulnerabilidad**, los partidos políticos deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley. Cubiertos los requisitos legales, las diputaciones serán distribuidas conforme a las fórmulas de asignación que determine la ley de la materia.

Adicionalmente, indica que, en todo caso, la elección de las diputaciones de RP se sujetará a los principios y bases siguientes:

1. El pluralismo político como equilibrio de representación democrática en los términos que disponga la Constitución y las leyes.
2. Para la elección de 9 diputaciones de RP, se constituirá una circunscripción electoral cuya demarcación será el Estado.
3. **Para la elección de las dos diputaciones de representación proporcional para grupos en situación de vulnerabilidad, se dividirá el Estado en dos circunscripciones específicas de conformidad con lo que establece el artículo 33 de la Constitución.**
4. El partido deberá registrar candidaturas a diputaciones por mayoría relativa, en el número de distritos electorales que la ley señale.
5. La ley establecerá las fórmulas, reglas, porcentajes específicos, rondas de asignación, requisitos y demás procedimientos para la asignación de las diputaciones de representación proporcional **y de grupo en situación de vulnerabilidad.**
6. El tope máximo de diputaciones que puede alcanzar un partido por ambos principios no excederá de diecisiete diputaciones en los términos que disponga la ley.

Por otro lado, también se precisa que el Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila (IEC) deberá verificar los límites referidos al concluir la asignación de diputaciones de representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad y podrá realizar las sustituciones y ajustes al orden de prelación de las listas de candidaturas de los partidos políticos para garantizar la paridad de género en la integración del órgano legislativo.

De esta forma, el Poder Reformador de la Constitución coahuilense sentó las bases del sistema de representación político-electoral, en la cual incluye una forma de elección focalizada a incluir en el órgano parlamentario a grupos en situación de vulnerabilidad.

Congruente con este nuevo diseño de representación política, mediante Decreto 271 publicado el 30 de septiembre del año en curso, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, con el propósito de dotar de mayor completitud normativa al modelo electoral antes explicado.

No se pierde de vista que fueron varios artículos los que fueron modificados por el legislador coahuilense y que no todos ellos tienen el objetivo de regular el sistema de representación de grupos en situación de vulnerabilidad, pero es cierto que varias de las normas adicionadas desarrollan los principios y disposiciones establecidas en la Constitución local –ya señaladas– y que son la base normativa de ese sistema, razón por la cual son las únicas que se mencionarán en el presente escrito, al ser los preceptos que se reclaman.

De tal suerte que los artículos 12 Bis, numeral 1, incisos b), c) y d); 71, numeral 13; 71 Bis; 180, numeral 1, inciso b); 203, numeral 3, inciso g); 256, numeral 1, incisos c) y d), y 344, numeral 1, inciso v), en las porciones normativas impugnadas, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza configuran –junto con las normas de la Constitución Política local– el sistema electoral que denominan *de representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad*, que sustancialmente estatuyen lo siguiente:



- Se reitera que conforme lo establece la Constitución local, la elección de las diputaciones de representación proporcional y de grupos en situación de vulnerabilidad se sujetará a las siguientes bases [art. 12 Bis]:
  - a) Para la elección de las 9 diputaciones de representación proporcional se constituirá una circunscripción electoral cuya demarcación será el Estado.
  - b) Para la elección de **las dos diputaciones de representación proporcional para grupos en situación de vulnerabilidad**, el Estado se dividirá en dos circunscripciones específicas: la primera se integrará con los distritos locales 1º al 8º; y, la segunda, del distrito 9º al 16º. Los partidos políticos participarán, conforme a su autonomía y libertad de autodeterminación, para participar de manera individual en la postulación y asignación de diputaciones de grupos en situación de vulnerabilidad en cada circunscripción.
  - c) Estas diputaciones serán asignadas exclusivamente a la ciudadanía que pertenezca a cualquier grupo en situación de vulnerabilidad.
  - d) Las diputaciones de grupos en situación de vulnerabilidad serán asignadas por el Consejo General del IEC a los partidos políticos que obtenga el mayor porcentaje de votos en cada una de las dos circunscripciones específicas que establece la Constitución.
  - e) El IEC velará en todo momento por el cumplimiento de la paridad de género en la integración final del Congreso y para ello deberá realizar las sustituciones y ajustes necesarios a la prelación de las listas de candidaturas que presenten los partidos políticos.
- Que cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional y de grupos en situación de vulnerabilidad y su propia lista de candidaturas a integrantes de los ayuntamientos por el principio de representación proporcional [art. 71.13].
- Se prevé que los partidos políticos **deberán emitir una convocatoria pública especial** para que la militancia del propio partido, sus simpatizantes o personas externas que pertenezcan a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad y participen en los procesos internos de selección de

candidaturas a las diputaciones de representación de grupos históricamente vulnerado. **Esta convocatoria será paralela** a la que se emita para registrar candidaturas de MR o de RP y no se entenderá como obstáculo para que los institutos políticos puedan también registrar a personas en situación de vulnerabilidad en los esquemas de representación referidos.

Se señala que los partidos políticos valorarán los perfiles políticos de la ciudadanía inscrita, así como su idoneidad para designar las candidaturas de representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad. Será el IEC el que emitirá los lineamientos para garantizar la pertenencia o autoadscripción de las personas a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad para evitar simulaciones y fraudes a la ley.

Asimismo, por cada circunscripción específica los partidos políticos postularán dos fórmulas de candidaturas integradas mediante un propietario y un suplente que pertenezcan o se autoadscriban a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad. Los partidos políticos deberán alternar el género de la fórmula de candidaturas que encabecen la circunscripción en cada proceso electoral.

Para garantizar la paridad de género, las fórmulas que encabecen las mujeres siempre deberán ser registradas con una suplente del mismo género; las mujeres podrán ser suplentes en las fórmulas que encabecen los hombres; sin embargo, no se permitirán candidaturas encabezadas por una mujer con un suplente hombre [art. 71 Bis].

- Se precisa que el órgano competente para el registro de las candidaturas a diputaciones electas por el principio de representación proporcional y de grupos en situación de vulnerabilidad es el Consejo General del IEC [art. 180.1. inciso b)].
- Se establece que se utilizará una boleta única para la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa, de representación proporcional y de grupos en situación de vulnerabilidad, que contendrá un sólo espacio para cada partido político o coalición y, al reverso, las listas de representación plurinominal y de grupos en situación de vulnerabilidad que se postulen [art. 203.3, inciso g)].

- En relación con el cómputo de las elecciones, el o la titular de la Secretaría Ejecutiva del IEC dará lectura a la parte conducente de cada uno de los cómputos en donde se consignen los resultados y sumándolos dará a conocer el resultado estatal de la elección para la Gubernatura y el dictamen relativo a la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional y de grupo en situación de vulnerabilidad. Realizado lo anterior, la persona que ocupe la Presidencia del Consejo General del IEC expedirá la constancia de mayoría a la candidatura por la Gubernatura que haya obtenido el triunfo, y ordenará entregar las constancias de asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional y de grupo en situación de vulnerabilidad a cada partido político [art. 256.1, incisos c) y d)].
- Finalmente, se precisa que el Consejo General tiene entre sus atribuciones, el registro de la candidatura a la Gubernatura; las listas de candidaturas a diputaciones de representación proporcional y de grupo en situación de vulnerabilidad que presenten los partidos políticos y, de manera supletoria, las fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, así como a las y los integrantes de los Ayuntamientos [art. 344.1, inciso v)].

En el Dictamen de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso del Estado de Coahuila respecto del proyecto de Decreto de reforma a la Constitución local, se asentó que la necesidad de establecer el sistema de *representación proporcional de grupos vulnerables* se sustenta en la obligación de los congresos de legislar sobre acciones afirmativas en beneficio de los grupos en situación de vulnerabilidad, con el objetivo de equilibrar las desventajas y vulneraciones a sus derechos que histórica y estructuralmente han padecido.

Así, el órgano legislativo reflexionó que las acciones afirmativas se conocen e implementan en torno a derechos de las mujeres, no obstante, indicó que muchos grupos más se encuentran en situación de vulnerabilidad por las condiciones que enfrentan, entre ellas, su origen étnico, orientación sexual, migración, edad, entre otras, y que no han sido considerados en la implementación de estas acciones. Bajo esas consideraciones, el órgano parlamentario local afirma que la reforma constitucional implica un paso de gran avance para el reconocimiento y garantía de los derechos de esos colectivos.

De las manifestaciones del legislador también se desprende que el propósito de las reformas acaecidas tanto a la Constitución Política y a la Ley Electoral, ambas de Coahuila de Zaragoza, tienen el propósito de visibilizar a los grupos que identifica en situación de vulnerabilidad, mediante la creación de una acción afirmativa que busca garantizar que dichos colectivos sean representados en el Congreso, al crear dos diputaciones que serán específicamente asignadas a candidatos que se autoadscriban como parte de esos conglomerados sociales, según las reglas previstas en la ley conducente.

En este punto, **esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos debe ser enfática en señalar que está a favor de las acciones afirmativas** que los órganos estatales, ya sea administrativos, judiciales o legislativos, implementen para superar la desigualdad histórica y estructural que han vivido determinados grupos. Lo anterior, pues como lo ha sostenido esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, su finalidad es la paridad real entre los grupos sociales o entre los sujetos de los derechos humanos considerados en forma individual<sup>7</sup>, pues su efecto es lograr la eliminación de la discriminación histórica hacia ellos en situaciones concretas<sup>8</sup>.

Por ende, el sentido de esta impugnación no está destinada a cuestionar la necesidad de visibilizar y crear acciones de igualdad positiva que permitan a determinados grupos en situación vulnerable superar la discriminación histórica que han sufrido, como es en el ámbito de representación política.

En realidad, este Organismo Nacional somete a conocimiento de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación si –aun reconocimiento el loable objetivo que persiguió el legislador de la entidad– el diseño de la acción afirmativa a favor de grupos en situación de vulnerabilidad que instauró en la Constitución y Código Electoral locales, se ajustan a los principios electorales que se encuentran claramente definidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para esta Comisión Nacional, del estudio integral de los preceptos reclamados se colige que el Congreso coahuilense alteró los sistemas de representación política que, en observancia del principio de supremacía constitucional, todos los estados

---

<sup>7</sup> Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 1464/2013, en sesión de fecha 13 de noviembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 66.

<sup>8</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta en sesión de fecha 16 de agosto de 2010, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, párr. 223.

integrantes de la federación mexicana están obligados a implementar en sus órdenes locales.

Esto es así dado que el sistema al que denomina “*de representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad*”, como expresamente lo señala el legislador, es **un sistema paralelo al de mayoría relativa y representación proporcional “ordinario”**, que se aparta de las bases constitucionales previstas en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la citada disposición de la Ley Suprema establece lo siguiente

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

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

I. (...)

II. (...)

(...)

*Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.*

(...).”

El citado precepto constitucional dispone que para la integración de las legislaturas estatales debe atenderse a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Dichos principios o sistemas rigen de igual manera a nivel Federal como local, conforme a los artículos 52 y 54, así como 116, fracción II, de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, mismos que tienen como antecedente la reforma de 1977 mediante la cual se introdujo el **sistema electoral mixto**. Este se integra por dos principios: de mayoría relativa, que consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que el segundo, de representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor<sup>9</sup>.

En ese orden de ideas, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional<sup>10</sup>.

Conforme a dichas bases, es claro que conforme al texto expreso del artículo 116 de la Constitución Federal, las entidades deben considerar en su sistema ambos principios de elección. A propósito, conviene referir que el 10 de febrero de 2014, se introdujeron trascendentes reformas a la Constitución Federal, en las que se modificaron diversas normas relativas al sistema electoral en nuestro país, destacando la realizada al artículo 116, en donde se modificaron disposiciones en el ámbito estatal, en la que sobresale la reforma a la fracción II, en lo tocante al principio de representación proporcional en la integración de los Congresos de los estados<sup>11</sup>.

De la exposición de motivos que dio origen a la mencionada reforma constitucional de 2014, se advierte que el Constituyente Permanente tomó en cuenta los criterios antes referidos, estimando necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral **se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción**

---

<sup>9</sup> Cfr. Tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011 (9a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 304, de rubro: **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.”**

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 17 de agosto de 2017, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 121.



**II del artículo 116 de la Constitución Federal**<sup>12</sup>. Lo anterior, para que la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, **como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos locales**, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbólica.

Hasta lo aquí apuntado, es claro que existe un mandato constitucional de observancia a nivel federal y estatal de implementar un sistema por los principios de elección de mayoría relativa y representación proporcional.

Ahora bien, este Organismo Autónomo no pierde de vista que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no existe obligación por parte de las legislaturas locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas para reglamentar los aludidos principios. En ese entendido, la facultad de regular el principio de representación proporcional es atribución de las legislaturas estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto<sup>13</sup>.

Sin embargo, esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad. En otras palabras, esa libertad de configuración no es irrestricta, pues los congresos no deben apartarse de las bases generales contenidas en la Constitución Federal.

Ese Alto Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre normas que regulan los sistema electorales mixtos, que han permitido delinear que las legislaturas de los estados tienen facultad para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los congresos locales, el número de distritos electorales

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, párr. 124

<sup>13</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011 (9a.), Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, página 304, de rubro: **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.”**

en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional, entre otras cuestiones.

Sin embargo, a diferencia de esas regulaciones, mismas que se han movido bajo el mismo esquema ordinario de mayoría relativa y representación proporcional, este Organismo Nacional estima que las normas objeto de impugnación se alejan del sistema instaurado por la Constitución Federal en el artículo 116, fracción II, ya que crean un sistema paralelo de elección.

Ello, pues la conformación del esquema de representación política en la entidad comprende los siguientes sistemas de elección:

- Mayoría relativa;
- Representación proporcional, al que el legislador se refiere como “ordinario” y,
- Representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a los sistemas de representación proporcional, esta Comisión accionante advierte que por la forma en que el legislador alude a ellos, puede inferirse que fue su voluntad establecer **sistemas diferentes entre sí**, aunque se refiera a ellos como de representación proporcional.

En otras palabras, si bien instaura el principio de representación proporcional, este se divide en dos tipos o modalidades:

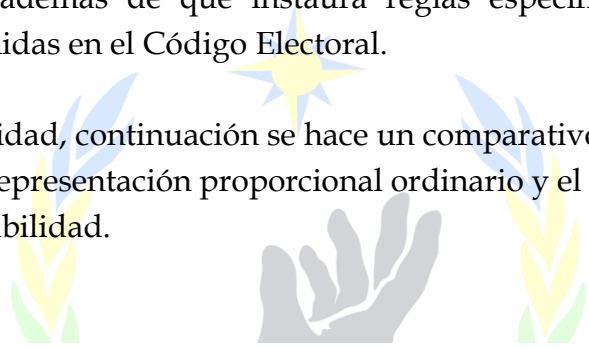
1. Sistema de representación ordinario.
2. Sistema de representación específico, al estar dirigido a los grupos en situación vulnerable.

De la lectura de las normas, es evidente que el legislador quiso crear un sistema distinto al de representación proporcional ordinario al que se refiere el artículo 116, fracción II, del Texto Supremo, toda vez que los diversos 33, fracciones II, III, IV, V, y 35, primer párrafo, y fracciones III y V, y último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como 12 Bis, numeral 1, incisos b), c) y d); 71, numeral 13; 71 Bis; 180, numeral 1, inciso b); 203, numeral 3, inciso g); 256, numeral 1, incisos c) y d), y 344, numeral 1, inciso v, del Código Electoral para la misma entidad federada, en las porciones normativas impugnadas, según corresponda, **hacen una tajante separación entre los dos sistemas, generalmente al**

**emplear la fórmula gramatical “representación proporcional y de grupos en situación de vulnerabilidad”, en donde la conjunción “y” patentiza que existe una distinción entre ambos.**

Lo anterior incluso fue claramente confirmado por el órgano legislativo al establecer en el artículo 33, fracción II, de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza que se trata de un sistema paralelo al de representación proporcional ordinaria – y al de mayoría relativa–, además de que instaure reglas específicas de este sistema concretamente definidas en el Código Electoral.

Para dar mayor claridad, continuación se hace un comparativo entre las diferencias entre el sistema de representación proporcional ordinario y el enfocado a grupos en situación de vulnerabilidad.



**Representación proporcional ordinario**

**Representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad**

<b>Circunscripciones</b>	Se constituirá una circunscripción electoral, cuya demarcación será el Estado.	El Estado se dividirá en 2 circunscripciones específicas. La primera se integrará con los distritos locales 1° a 8°, y la segunda, con los distritos 9° al 16°.
<b>Calidad o cualidades de las personas candidatas</b>	Se otorgarán a cualquier ciudadana o ciudadano que cumpla con los requisitos legales, que sea postuladas por los partidos políticos.	Serán otorgadas exclusivamente a la ciudadanía que pertenezca a cualquier grupo de situación de vulnerabilidad.
<b>Convocatoria</b>	Se emite una convocatoria ordinaria en los términos indicados en el Código Electoral.	Los partidos deben emitir una convocatoria pública especial para que quien pertenezca a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad con presencia en la entidad, participe en los procesos de selección interna de candidatas.

		Es paralela a la que se emita para registrar candidaturas de MR o RP
<b>Requisitos</b>	El IEC verificará que se reúnan los requisitos legales de los candidatos.	El IEC emitirá los lineamientos para garantizar la pertenencia o auto adscripción de las personas a cualquiera de los grupos en situación de vulnerabilidad.
<b>Listas de candidatos</b>	Cada partido registrará 2 listas de representación proporcional, una de hombres y otra de mujeres, con fórmulas de candidaturas.	Cada partido deberá registrar listas propias de las candidaturas para esta modalidad de elección. Los candidatos deben identificarse como pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.
<b>Fórmulas de asignación</b>	<p>La asignación se hará conforme a las fórmulas siguientes:</p> <p>→ <b>Porcentaje específico:</b> primer ronda de asignación que consiste en asignar una diputación a todo aquel partido político que haya obtenido al menos el 3% de la votación válida emitida.</p> <p>→ <b>Cociente natural (CN):</b> se procederá a obtener la votación relativa, que será la suma total de las votaciones obtenidas por los partidos políticos con derecho a diputaciones de RP, una vez descontada la votación utilizada en el procedimiento anterior, la que a su vez se dividirá entre el número de diputaciones pendientes por asignar para obtener el CN.</p>	Se asignará al partido político que tenga <b>el mayor número de votos en cada circunscripción.</b>

Realizado lo anterior, se asignarán tantas curules como número de veces contenga su votación restante al CN. Para tal efecto, en primer término, se le asignarán diputaciones al partido que obtenga el mayor índice de votación y después, en forma descendente, a los demás partidos políticos con derecho a ello.

→ **Resto mayor (RM)**: se aplica en orden decreciente según los votos que resten a cada partido político.

Se entiende por RM, el remanente de votación más alto de cada partido político después de deducir la que utilizó para la asignación de Diputaciones a que se refieren las fórmulas anteriores.

Del cuadro anterior se desprende que existen diferencias sustanciales entre el sistema de representación proporcional ordinario y el específico de grupos en situación de vulnerabilidad, que evidencia que se trata de principios de elección diferentes.

En ese entendido, a juicio de esta Comisión accionante, el órgano legislativo coahuilense estatuye un sistema de elección adicional y diverso a los que mandata el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual se extralimitó en sus facultades de creación normativa al diseñar un sistema de representación política no autorizado por el orden constitucional mexicano.

Lo anterior debido a que crea tres sistemas de representación política: mayoría relativa, representación proporcional ordinario y representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a los dos últimos, es evidente que el legislador tuvo la intención de diferenciar esos dos principios de elección (representación proporcional ordinario y el de grupos en situación de vulnerabilidad) pues cada uno es regulado conforme a reglas específicas, tales como las calidades y requisitos que los candidatos deben reunir, la previsión de que se emiten dos convocatorias distintas para cada tipo de elección por RP, así como las fórmulas o mecanismos de asignación de las diputaciones.

Precisamente la metodología de elección entre ambos tipos de representación proporcional reafirma que estamos en presencia de sistemas distintos, ya que uno de ellos no responde a la naturaleza del sistema de representación proporcional.

En otras palabras, este Organismo Nacional advierte que aunado a que el legislador diseñó un sistema que no se ajusta a las bases previstas en el artículo 116, fracción II, de la Constitución General de la República, las normas también son inconstitucionales ya que pretender hacer ver a dicho sistema como de *representación proporcional*, cuando, de su análisis normativo, se desprende que en realidad **no se trata de un sistema de elección por representación proporcional**, lo cual genera inseguridad jurídica en la ciudadanía.

Para explicar este argumento conviene recordar que ese Alto Tribunal ha señalado que la representación proporcional se entiende como el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños **proporcional al número de votos emitidos en su favor**<sup>14</sup>.

Dicho principio en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva **la pluralidad en la integración de los órganos legislativos**, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes

---

<sup>14</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011 (9a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit. supra*.



alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías<sup>15</sup>.

Atento a su naturaleza, se trata de un sistema que busca garantizar el pluralismo político en la integración de los órganos legislativos.

Toda vez que se trata de un principio que forma parte del sistema electoral mexicano tanto a nivel local como federal, ese Tribunal Constitucional del país ha definido las bases generales de la representación proporcional, debido a la abundancia de criterios doctrinarios y de los modelos para desarrollarlo, lo que dificultaba que existiera una definición precisa sobre la forma en que las legislaturas locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales<sup>16</sup>.

Para ello, atendió a la ya señalada finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales<sup>17</sup>.

De tal manera que fijó las bases generales que tienen que observar las legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral tratándose de diputados, siendo las siguientes:

**Primera.** Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.

**Segunda.** Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.

---

<sup>15</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 70/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, noviembre de 1998, página 191, de rubro: "**MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.**".

<sup>16</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 69/98 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 189, de rubro: "**MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.**".

<sup>17</sup> *Idem.*

**Tercera.** Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.

**Cuarta.** Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.

**Quinta.** El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales.

**Sexta.** Establecimiento de un límite a la sobre-representación.

**Séptima.** Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación<sup>18</sup>.

Con base en lo anteriormente dicho, puede resumirse que, tal como lo ha afirmado ese Máximo Tribunal, el principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de escaños que **corresponda a los votos emitidos a su favor**, para lograr una representación más adecuada y garantizar el derecho de participación política de las minorías y, por otra, que las legislaturas locales, tienen la facultad de reglamentarlo, conforme al texto expreso de los artículos 116 y 122 de la Constitución Federal<sup>19</sup>.

Por ende, este sistema supone en sí mismo un procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos<sup>20</sup>.

Solo sobre esos cimientos tiene sentido hablar del principio de RP. Esto es, las bases fijadas por ese Alto Tribunal –citadas con anterioridad– así como la definición de fórmulas aritméticas que permitan definir cuántos escaños corresponden a cada partido político en proporción al número de votos obtenidos.

---

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/201, *op. cit.*, párr. 126.

<sup>20</sup> Solorio Almazán, Héctor, “La representación proporcional”, México, 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág. 20, visible en el siguiente enlace:

[https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/02\\_temas\\_selectos1\\_0.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/02_temas_selectos1_0.pdf)

Sin embargo, el denominado sistema de representación proporcional de grupos vulnerables no sigue la lógica que caracteriza al sistema de representación proporcional que consagró el Poder Constituyente en la Ley Suprema, ya que las dos diputaciones a asignar no se conceden en función de la proporción obtenida por cada partido político.

Ello es así porque conforme al artículo 12 Bis, inciso d), del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, las diputaciones de grupos en situación de vulnerabilidad serán asignadas por el Consejo General del EIC a los partidos políticos que obtengan **el mayor porcentaje de votos en cada una de las dos circunscripciones específicas que establece la constitución.**

En esa virtud, para efecto de la asignación de las dos diputaciones de grupos en situación de vulnerabilidad en Coahuila, solo cuenta el mayor porcentaje de los votos obtenidos por partido político en cada circunscripción, por lo cual, la fórmula se asemeja más al modelo de mayoría relativa que al principio de representación proporcional, pues mientras que el primero otorga el escaño a aquel candidato que obtiene el mayor número de votos, el segundo se obtiene mediante fórmulas proporcionales que pretenden distribuir las diputaciones entre las candidaturas presentadas en función del número de votos obtenidos por cada una de ellas, es decir, mediante la determinación *del pago en número de votos que cuesta un escaño o curul*<sup>21</sup>.

Por ende, en el sistema de representación proporcional *ordinario*, las fórmulas están diseñadas para permitir que incluso los partidos mayoritarios –si cumplen con otro tipo de requisitos previstos en ley– pueda participar y obtener una diputación acorde con su votación obtenida.

No obstante, el mecanismo de elección para las diputaciones de grupos en situación de vulnerabilidad parece beneficiar a los partidos políticos mayoritarios, ya que, para efectos de su asignación, solo se toma en cuenta el mayor porcentaje de votos obtenidos. Esto, de forma indirecta, causa que a los partidos minoritarios nunca se les asigne una diputación por este principio creado por el legislador coahuilense, lo

---

<sup>21</sup> Cfr. Secretaría de Gobernación, “Fórmula electoral”, visible en el siguiente enlace: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=103>

cual es contrario a la esencia del principio de representación proporcional y al principio de pluralidad política que rige en el sistema democrático en México.

Finalmente, este Organismo Nacional también advierte que el sistema de representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad no es eficaz para lograr la finalidad que se propone, pues sólo 2 personas que se adscriban como parte de esos colectivos podrán acceder a esos curules.

Para comprender lo anterior, debe tenerse presente que de acuerdo con el artículo 80 de la Carta de Derechos Políticos de Coahuila de Zaragoza, se consideran en condición de vulnerabilidad *aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.*

Además, en el artículo 81 de la misma Carta indica que podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras similares, las siguientes:

- I. La edad;
- II. La discapacidad;
- III. La pertenencia a comunidades indígenas o a minorías;
- IV. La victimización de crímenes de lesa humanidad o aberrantes;
- V. La migración y el desplazamiento interno;
- VI. La pobreza;
- VII. El sexo o género;
- VIII. La orientación sexual;
- IX. La privación de libertad.

De lo anterior se desprende que el legislador instauró una definición amplia de grupos en situación de vulnerabilidad, a fin de no limitar su participación ni excluir a otros colectivos a los expresamente mencionados.

Sin bien dicha labor legislativa es loable y constituye un ejercicio importante de visibilización de la diversidad de esos grupos, esta Comisión accionante estima que, al momento de la asignación de las diputaciones de grupos en situación de vulnerabilidad, será imposible que queden especialmente representados, ya que solamente pueden elegirse dos curules bajo ese principio.

Ello, aunado a que no existen mayores lineamientos, permite que en cada elección se asignen diputaciones a los mismos grupos en situación de vulnerabilidad, ya que tampoco hay reglas de alternancia entre esos colectivos por cada procedimiento electoral.

Adicional a lo anterior, se considera que el Congreso local, en realidad, terminó por subsumir en una especie de grupo *genérico* a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, pues no importa cuáles colectivos sociales requieran de representación, basta que dos personas que se autoadscriban como parte de ellos ocupen las diputaciones para que el legislador estime que ha cumplido con su deber de hacer frente a la discriminación histórica que aquellos han sufrido.

Es decir, la medida legislativa impugnada lejos de garantizar la efectiva participación, representación y presencia de los distintos grupos en situación de vulnerabilidad en la integración del Congreso coahuilense, los coloca en una situación en que solamente dos de los colectivos que se ubican en un supuesto de desventaja tendrán real asistencia en dicho cuerpo colectivo, sin que necesariamente constituyan una voz de todas las personas que integran esos sectores.

Asimismo, no debe perderse de vista que, conforme a la regla de asignación de este *sistema de representación proporcional específico*, en realidad quien resulta más beneficiado es el partido político que tiene más votos en las dos circunscripciones en que se divide el Estado para efectos de la elección, pues mediante este sistema obtendrá una curul adicional.

No se pierde de vista que el objetivo del Congreso fue visibilizar y fomentar la participación política de grupos en situación de vulnerabilidad, lo cual no solo es un objetivo constitucional válido, sino que incluso es imperioso por virtud del derecho de igualdad y no discriminación, sin embargo, el legislador no configuró la pretendida acción afirmativa de forma debida, en el sentido de que no resulta del todo eficiente para lograr su finalidad.

En conclusión, el modelo *específico* de representación proporcional de grupos en situación de vulnerabilidad es inconstitucional debido a que:

- a. No se ajusta a los principios rectores establecidos en el artículo 116 de la Constitución Federal.

- b. No atiende al espíritu de la representación proporcional, pues sólo se beneficiarán los partidos mayoritarios, sin que los partidos minoritarios puedan participar en esta asignación.
- c. No es eficaz, pues no logra el objetivo constitucional que se propone.

Por todo lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la invalidez de los artículos 33, fracciones II, III, IV, V, en la porción normativa “y de grupos en situación de vulnerabilidad”, y VI, en la porción normativa “y de grupos en situación de vulnerabilidad”, y 35, primer párrafo, en la porción normativa “y específica de grupos en situación de vulnerabilidad”, fracciones III y V, en la porción normativa “y de grupos en situación de vulnerabilidad”, y último párrafo, en la porción normativa “de grupos en situación de vulnerabilidad”, de la Constitución Política, así como 12 Bis, numeral 1, en la porción normativa “y de grupos en situación de vulnerabilidad”, incisos b), c) y d); 71, numeral 13, en la porción normativa “y de grupos en situación de vulnerabilidad”; 71 Bis; 180, numeral 1, inciso b), en la porción normativa “y de grupos en situación de vulnerabilidad”; 203, numeral 3, inciso g), en las porciones normativas “y de grupos en situación de vulnerabilidad” e “y de grupos en situación de vulnerabilidad que se postulen conforme a la ley”; 256, numeral 1, incisos c), en la porción normativa “y de grupos en situación de vulnerabilidad”, y d), en la porción normativa “y de grupo en situación de vulnerabilidad”, y 344, numeral 1, inciso v), en la porción normativa “y de grupo en situación de vulnerabilidad”, del Código Electoral, ambos para el Estado de Coahuila de Zaragoza.





**SEGUNDO.** El artículo 273, numeral 1, inciso d), fracción vi, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza establece una sanción consistente en la suspensión temporal de los derechos político-electorales, por afectar la calidad de la ciudadanía de terceras personas. Sin embargo, la disposición es imprecisa ya que no puntualiza los siguientes elementos:

- cuáles derechos político-electorales de la persona ciudadana sancionada se van a suspender,
- cuándo o en qué casos se considerará que se “afectó la calidad ciudadana” de alguien más, y
- no fija un plazo mínimo y máximo de la suspensión temporal que se impondrá a la persona infractora.

Por lo tanto, dichos elementos de la norma son vagos, amplios e imprecisos, impidiendo que los destinatarios de la disposición comprendan plenamente los alcances de la conducta objeto de reproche y su consecuencia jurídica, lo cual da pauta a que el precepto sea aplicado arbitrariamente, en contravención al derecho de seguridad jurídica y al principio de taxatividad, aplicable en materia administrativa sancionadora.

En el presente concepto de invalidez se expondrán los razonamientos por los que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que el precepto impugnado del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza transgrede el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, por establecer una sanción imprecisa, que generan incertidumbre jurídica a los gobernados y da pauta a que la disposición sea aplicada arbitrariamente.

Lo anterior es así, toda vez que permite sancionar administrativamente a los ciudadanos con suspensión temporal sin establecer un plazo mínimo ni máximo, como tampoco indica de forma inequívoca cuáles derechos político-electorales de la persona se van a suspender, ni cuándo ni cómo se considerará que se “afectó la calidad ciudadana” de terceras personas.

Para demostrar lo anterior, en primer lugar, se abundará sobre el principio de taxatividad aplicable al derecho administrativo sancionador y posteriormente, se desarrollarán los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

## A. Alcances del principio de taxatividad

Tal como se explicó en el primer concepto de invalidez, el derecho de seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantizan que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, por lo que constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano.

En esa línea, su espectro de protección incluye tanto la debida aplicación de las normas por la autoridad competente, así como la obligación de establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y con el objetivo de que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona<sup>22</sup>.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.<sup>23</sup>

*Defendemos al Pueblo*

---

22 Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

23 Tesis Aislada 1ª. CXCI/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**”

A la luz de lo anterior es que la doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.<sup>24</sup>

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que la norma combatida transgrede el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad del precepto combatido.

Recapitulando, del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad o tipicidad, que se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, se refiere a que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.<sup>25</sup>

Por ende, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen,**<sup>26</sup> pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

---

<sup>24</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: **la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho.**

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.<sup>27</sup>

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, **las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados**, pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>28</sup>

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se

---

<sup>27</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”**.

<sup>28</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro **“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”**.

desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de la norma objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acota al ámbito penal pues, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador**, pues tanto el derecho penal como el administrativo sancionador **resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado**, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.<sup>29</sup>

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena.<sup>30</sup>

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro ***“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”***

<sup>30</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>31</sup> Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del

Por lo tanto, aquellas disposiciones penales o administrativas sancionadoras que contengan una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

## **B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada**

Una vez desarrollado el parámetro de regularidad constitucional que a juicio de esta Comisión Nacional resulta aplicable al caso concreto, en la presente sección se analiza si la norma impugnada transgrede el principio de taxatividad.

Para iniciar con el estudio de la norma tildada de inconstitucional se estima prudente transcribirla, para tener presente qué es lo que establece:

*“Artículo 273.*

*1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:*

*a) a c) ...*

*d) Respecto de la ciudadanía, de las y los dirigentes y las y los afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:*

*i. al v.*

*vi. Suspensión temporal de los derechos político-electorales, por afectar la calidad de la ciudadanía de terceras personas.*

*e) a la g) ... “*

Como se aprecia, el artículo trasunto se destina a establecer las sanciones a imponerse a quien o quienes cometan alguna de las infracciones que regula el Código Electoral. En ese sentido, para comprender a cabalidad el precepto en cuestión, es necesario leerlo en conjunción con lo dispuesto en otros preceptos del Capítulo Primero del Título Primero del Libro Quinto del propio Código.

---

rubro *“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”*; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 33.



El artículo 259 de esa codificación establece quiénes son los sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas reguladas en dicho cuerpo legal, a saber:

- a) Los partidos políticos;
- b) Las agrupaciones políticas;
- c) Las y los aspirantes, precandidatas y precandidatos, candidatas y candidatos y candidatas y candidatos independientes a cargos de elección popular;
- d) Las ciudadanas y los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;**
- e) Las y los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales;
- f) Las autoridades o las y los servidores públicos de cualquiera de los Poderes del Estado de Coahuila, así como las y los titulares y servidores públicos de los órganos autónomos y los entes públicos del Estado y los municipios;
- g) Las y los titulares de las notarías públicas;
- h) Las y los extranjeros;
- i) Las organizaciones de ciudadanas y ciudadanos que pretendan formar un partido político;
- j) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes;
- k) Las y los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y
- l) Los demás sujetos obligados en los términos del presente Código o de la Ley General.

Teniendo conocimiento de quiénes son los sujetos que pueden ser sancionados, ahora se debe indicar cuáles son las conductas que puede cometer y que serán objetivo de reproche social. Al respecto, el Capítulo I del Código señala con claridad cuáles son las conductas prohibidas, según la calidad del sujeto infractor.

Toda vez que el artículo 273, en su inciso d) –que es donde se contiene la fracción vi impugnada– del Código Electoral local se refiere a sanciones aplicables a *“la ciudadanía, las y los dirigentes y las y los afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral”*, debemos identificar el catálogo de conductas ilícitas que les corresponde.

Estas se describen concretamente en el artículo 264 de la citada legislación, en los siguientes términos:

- a) La negativa a entregar la información requerida por el Instituto Nacional Electoral (INE), el IEC, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquiera otro acto que los vincule con los partidos políticos, las y los aspirantes, precandidatas, precandidatos o candidatas o candidatos a cargos de elección popular;
- b) Contratar o adquirir propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía o a favor o en contra de partidos políticos o de candidaturas a cargos de elección popular;
- c) Otorgar, por cualquier medio, recursos a los partidos políticos, aspirantes, precandidatas, precandidatos o candidatas o candidatos cuando la ley lo prohíba;
- d) Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores;
- e) La promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos, se entenderá como denuncia frívola aquélla que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia; y
- f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la Ley General y del Código Electoral local.

Adicionalmente, quienes ejerzan violencia política contra las mujeres en razón de género, conforme lo dispone el artículo 259 Bis<sup>32</sup> de la referida Codificación.

---

<sup>32</sup> “ **Artículo 259 Bis.**

1. La violencia política contra las mujeres en razón de género, dentro del proceso electoral o fuera de éste, constituye una infracción a éste Código por parte de los sujetos de responsabilidad señalados

Teniendo claro lo anterior, entonces la sanción correspondiente a la “suspensión temporal de los derechos político-electorales, por afectar la calidad de la ciudadanía de terceras personas” que prevé la fracción vi del inciso d) del artículo 273 del Código, *prima facie*, solo será impuesta al sujeto que cometa alguna de las conductas a que se refieren los artículos 259 Bis y 264 de ese cuerpo normativo.

No obstante, la norma impugnada parece *agregar una condición* específica para que pueda imponerse la sanción de suspensión temporal de los derechos político-electorales, que se materializa cuando se “afecta la calidad de la ciudadanía de terceras personas”.

Explicado el contexto en el que se encuentra inmersa la norma, se procederá a explicar el por qué se estima que es contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

De una atenta lectura de la disposición impugnada, esta Comisión Nacional advierte que el legislador local no tuvo cuidado cuando configuró la sanción administrativa a imponerse por infracciones cometidas por las ciudadanas y los ciudadanos, las y los dirigentes y las y los afiliados a partidos políticos, así como de las personas físicas o morales, en virtud de que no la sujetó a temporalidad alguna, ni precisa cómo es que el sujeto puede *afectar la calidad de la ciudadanía de terceras personas*.

En otras palabras, el legislador local no fue lo suficientemente claro en cuanto a la durabilidad de la suspensión temporal de los derechos político-electorales ni indica de forma inequívoca a la autoridad competente cuándo puede aplicarla si *se afectó la*

---

en el artículo 259 de este ordenamiento, y se manifiesta, entre otras, a través de las siguientes conductas:

- a) Obstaculizar a las mujeres, los derechos de asociación o de afiliación política;
- b) Ocultar información a las mujeres, con el objetivo de impedir la toma de decisiones y el desarrollo de sus funciones y actividades, derivadas del ejercicio del cargo de elección popular al cual fueron electas;
- c) Ocultar la convocatoria para el registro de precandidaturas o candidaturas, o información relacionada con ésta, con la finalidad de impedir la participación de las mujeres; d) Proporcionar a las mujeres que aspiran a ocupar un cargo de elección popular, información falsa, incompleta o imprecisa, para impedir su registro;
- e) Obstaculizar la precampaña o campaña política de las mujeres, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad; y
- f) Cualquiera otra acción que lesione o dañe la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos.”

*calidad de la ciudadanía* de otra persona, generando así inseguridad jurídica a los sujetos de la norma e imposibilitando la fijación de la sanción.

Por ello es que la norma resulta indeterminada ya que no existe certeza sobre el parámetro temporal por el cual se podrán suspender los derechos político-electorales al infractor, por lo tanto, se erige como una sanción vaga e imprecisa, contraria al parámetro de regularidad constitucional.

Además, debe tomarse en cuenta que el propio precepto impugnado dispone que se trata de una suspensión temporal, de tal suerte que también por disposición del propio ordenamiento, debió fijarse la temporalidad de dicha “suspensión”, por ser inherente a la naturaleza de la sanción.<sup>33</sup>

Debe apuntarse que la omisión en cuanto a la fijación del plazo de la suspensión de los derechos político-electorales en que incurre la norma no puede integrarse de lo dispuesto en otros preceptos, pues ese tipo de interpretaciones son inadmisibles por virtud de los principios de exacta aplicación de la ley y de taxatividad, que también rigen a la materia administrativa sancionadora –como se explicó en el apartado anterior–, según los cuales las normas que se aplican en ejercicio de la potestad punitiva del Estado deben estar redactadas de tal forma que los términos mediante los cuales se especifican los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

En todo caso, este Organismo no advierte que exista alguna regla general contenida en el Código Electoral que permita subsanar la deficiencia en que incurre la fracción vi del inciso d) del artículo 273 de ese ordenamiento, además de que conforme a la estructura de ese mismo numeral, el legislador se decantó por precisar en él los elementos de la sanción de que se trate, como se advierte, por ejemplo, en las hipótesis descritas en los incisos b), fracciones ii y iii, y d), fracciones ii, iii y v, que para efectos meramente ilustrativos se transcriben a continuación:

**“Artículo 273.**

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

b) Respecto de las agrupaciones políticas:

---

<sup>33</sup> Véase la sentencia que resuelve la acción de inconstitucionalidad 97/2019, dictada en sesión pública del 8 de junio de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, párr. 121.

I. (...)

II. (sic) Con multa de hasta diez mil unidades de medida y actualización, según la gravedad de la falta, y

iii. Con la suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses. Según la gravedad de la falta, la autoridad electoral competente, podrá restringir el registro como agrupación política.

d) Respecto de la ciudadanía, de las y los dirigentes y las y los afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral:

i. (...)

ii Respecto de la ciudadanía, o de las y los dirigentes y las o los afiliados a los partidos políticos, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, con multa de hasta el importe equivalente al monto aportado; en caso de reincidencia la multa podrá ser de hasta el doble de la aportación;

iii. Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior, con multa hasta de cien mil unidades de medida y actualización;

iv. (...)

v. Con multa de una a cinco mil unidades de medidas y actualización en los casos de violencia política de género contra las mujeres, según la gravedad de la falta. (...)”.

Es así que resulta evidente que la norma es imprecisa ya que faculta al Tribunal Electoral de la entidad a establecer la sanción de suspensión temporal de los derechos político-electorales sin indicarle al juzgador el parámetro mínimo o máximo de la restricción de tales derechos, lo cual le permite imponerla de forma arbitraria, lo cual puede dar pauta a que la sanción se individualice de forma desproporcionada.

Adicionalmente, se advierte que el legislador tampoco precisó exactamente cómo y cuáles derechos político-electorales de la persona ciudadana sancionada se van a suspender, esto es, si todas las formas de participación o ejercicio que implican esos derechos, tales como a ser votado, a votar, a afiliarse a un partido político, a reunirse u opinar para efectos políticos, entre otros, o solo algunas manifestaciones de estas prerrogativas.

Consecuentemente, la sanción prevista en la norma impugnada resulta de tal forma indeterminada pues es imposible saber la temporalidad de su vigencia ni la forma en que se suspenderán los derechos (todas sus implicaciones y vertientes o solo algunas de ellas) dejando un amplio margen de actuación a la autoridad jurisdiccional para que, a su arbitrio, determine lo que a su juicio resulte aplicable en cada caso concreto.

En este orden de ideas, a las personas sujetas a la norma que cometan cualquiera de las infracciones previstas en el Código Electoral se les podrá suspender su derecho a ejercer sus derechos político-electorales, sin que el juzgador imponga la sanción conforme a un parámetro mínimo y máximo, ya que esto no se delimita por la disposición combatida, configurándose así como una sanción demasiado imprecisa, toda vez que se deja al total arbitrio de la autoridad jurisdiccional su determinación, por lo que es innegable que la disposición tildada de inconstitucional contraviene los derechos a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

De este modo, es inconcuso que la norma genera un grado de imprecisión irrazonable para la imposición de la sanción respectiva, lo cual obliga a la autoridad jurisdiccional a *inventar* o determinar por analogía cuánto tiempo durará la suspensión, así como el cúmulo de prerrogativas que serán objeto de privación temporal, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

En ese entendido, la incertidumbre que produce la norma transgrede el derecho de seguridad jurídica y legalidad en perjuicio de la totalidad de sujetos involucrados, pues no existe claridad ni precisión sobre la suspensión de los derechos aludidos del sujeto infractor.

Además, resulta imprescindible que el juzgador esté posibilitado por la ley para la debida aplicación y graduación de las medidas necesarias, idóneas y eficaces que den certidumbre al infractor.

En esta tesitura, si la norma no permite al juzgador realizar una ponderación justificada y razonable con sustento en la ley, ya que no se establece en el Código Electoral -un parámetro mínimo y uno máximo- de la temporalidad de la suspensión que se decreta por la comisión de conductas antijurídicas ni mucho menos exactamente cuáles derechos político-electorales en concreto serán objeto de privación eventual, es que se estima que **la disposición combatida resulta violatoria**



**del principio taxatividad, e incluso de proporcionalidad**, al otorgar total discreción al operador jurídico para imponerla sin que se garantice que será equivalente al daño causado.

Sin embargo, la vaguedad de la sanción impugnada no se agota en la imprecisión de los elementos ya evidenciados líneas arriba, pues la norma parece introducir una circunstancia adicional necesaria para la imposición de la suspensión temporal de los derechos político-electorales de la persona infractora, que consiste en qué se debe entender por *“afectar la calidad de la ciudadanía de terceras personas”*.

Al respecto, esta Institución Autónoma no desprende cómo es que las conductas cometidas por la ciudadanía, las y los dirigentes y las y los afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral, enlistadas en el artículo 264 del mismo Código Electoral, pueden propiciar una afectación a la calidad ciudadana de otros sujetos.

Se recuerda que las conductas descritas en el artículo 264 de la multirreferida legislación se refieren a: a) no entregar la información precisada que requiera el INE o el IEC, o de forma incompleta o con datos falsos o fuera de los plazos establecidos; b) contratar o adquirir propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, c) otorgar, por cualquier medio, recursos a los partidos políticos, aspirantes, precandidatas, precandidatos o candidatas o candidatos cuando la ley lo prohíba; d) proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores, e) promover denuncias frívolas y f) incumplir con cualquier disposición contenida en la Ley General y del Código Electoral local.

Se considera que esas infracciones tienen el propósito general de garantizar el adecuado desarrollo de las elecciones y el sano desenvolvimiento de la democracia, por lo cual, es de interés público que esas conductas sean objeto de sanción, pero ciertamente de ellas no es posible inferir cómo es que, fruto de su comisión, se podrá generar una afectación a la ciudadanía de terceras personas.

Ahora, no se pasa por alto que también pueden hacerse acreedores a la sanción de mérito quienes ejerzan violencia política contra las mujeres en razón de género, en términos del artículo 259 Bis<sup>34</sup> del Código.

---

<sup>34</sup> “ Artículo 259 Bis.

Sobre lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>35</sup> establece que la violencia política contra las mujeres en razón de género es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.

Dicha Ley General establece que serán calificadas como acciones u omisiones basadas en elementos de género cuando se dirijan a una mujer por ser mujer; le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella, y que puede manifestarse en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y puede ser perpetrada indistintamente por agentes estatales, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, personas dirigentes de partidos políticos, militantes, simpatizantes, precandidatas, precandidatos, candidatas o candidatos postulados por los partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, por un particular o por un grupo de personas particulares.

Sentadas esas bases, es evidente que cuando una persona ejerza violencia política en razón de género estará afectando el derecho de las mujeres a una vida libre de

---

1. La violencia política contra las mujeres en razón de género, dentro del proceso electoral o fuera de éste, constituye una infracción a éste Código por parte de los sujetos de responsabilidad señalados en el artículo 259 de este ordenamiento, y se manifiesta, entre otras, a través de las siguientes conductas:

- a) Obstaculizar a las mujeres, los derechos de asociación o de afiliación política;
- b) Ocultar información a las mujeres, con el objetivo de impedir la toma de decisiones y el desarrollo de sus funciones y actividades, derivadas del ejercicio del cargo de elección popular al cual fueron electas;
- c) Ocultar la convocatoria para el registro de precandidaturas o candidaturas, o información relacionada con ésta, con la finalidad de impedir la participación de las mujeres;
- d) Proporcionar a las mujeres que aspiran a ocupar un cargo de elección popular, información falsa, incompleta o imprecisa, para impedir su registro;
- e) Obstaculizar la precampaña o campaña política de las mujeres, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad; y
- f) Cualquiera otra acción que lesione o dañe la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos.”

<sup>35</sup> Artículo 3.1, inciso k).

violencia, así como el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales, por lo que podría suponerse que existe una afectación en su calidad ciudadana.

Aunque si bien es verdad que ese tipo de violencia tiene el efecto de limitar, anular o menoscabar, en términos generales, el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de las mujeres, al menoscabar las prerrogativas que la ciudadanía le concede para intervenir en asuntos públicos, al ser inherentes a ella, la sanción impugnada no se limita a este caso, sino a cualquier situación que el operador jurídico considere que se ha afectado la ciudadanía de terceras personas.

Dada esa amplitud, la sanción puede imponerse por la comisión de cualquier conducta ilícita especificada en el Código, que cometa la ciudadanía, las y los dirigentes y las y los afiliados a los partidos políticos, o cualquier persona física o moral. No obstante, se reitera que este tipo de afectación no es congruente con las conductas antijurídicas descritas en el artículo 264 del Código Electoral local, pues si bien con su prohibición se busca garantizar el adecuado desenvolvimiento del sistema democrático, ninguna de ellas está dirigida a causar un daño concreto a otra persona.

Ahora, como ya se expuso, conforme al Código referido, podría considerarse que el único supuesto que pudiera propiciar una *afectación a la calidad ciudadana de terceras personas* es la violencia política contra las mujeres en razón de género, ya que esta obstaculiza los derechos que emanan de su calidad ciudadana; no obstante, el legislador no lo acotó a esta última hipótesis, pues la afectación a la que se refiere el inciso vi del inciso d) del artículo 273 del Código Electoral comprende cualquier supuesto que se considere que produjo esa afectación.

Así, dado que no se acota cómo ni cuándo las personas pueden generar una afectación a la calidad ciudadana de terceras personas, ello también quedará a discreción del operador jurídico.

Se pone de relieve que al tratarse de una sanción que implica la suspensión temporal de derechos reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional, es imperioso que se encuentre debidamente configurada para evitar confusiones y ausencia de certeza a los destinatarios de la norma, máxime que se trata de una consecuencia jurídica cuyo resultado es interrumpir prerrogativas que habilitan a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

Demostradas las impresiones de la sanción tildada de inconstitucional, es indudable que resulta transgresora de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal ya que, por virtud de éstas, las conductas sancionables deben estar previstas en ley de forma clara, limitada, unívoca e inequívoca, lo cual implica la prohibición de descripciones normativas ambiguas.

No se pierde de vista que esa Suprema Corte de Justicia ha sostenido que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales, es factible que se acuda a la interpretación conforme, e incluso que se emitan resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, empero, también ha establecido que el empleo de dichas prácticas interpretativas **es inadmisibles en materia penal** –y por consiguiente del derecho administrativo sancionador– en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son:

- a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos solo pueden establecerse en una ley formal y material.
- b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (*verbigracia*, leyes que crean delitos o aumenten penas).
- c) **El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos.**<sup>36</sup>

Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio, aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup>Cfr. tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, pág. 1124, de rubro “**NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.**”

<sup>37</sup>*Idem.*

En ese entendido, la disposición en análisis no describe ni acota con suficiente precisión una de las sanciones que se impondrán a los sujetos infractores que incurran en cualquiera de las conductas descritas en los artículos 259 Bis y 264 del Código Electoral coahuilense, por lo que no es clara ni precisa, lo que ocasiona una falta de certeza para las personas, quienes no sabrán hasta cuándo surtirá efecto esa suspensión ni qué cúmulo de prerrogativas comprenderá, como tampoco en qué casos operará, en el supuesto de que les sea impuesta.

Por las consideraciones expuestas, debe declararse la invalidez del artículo 273, numeral 1, inciso d), fracción vi, del Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza, a fin de garantizar el derecho fundamental de seguridad jurídica y los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad que rige también en el derecho administrativo sancionador, así como de proporcionalidad de las penas.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas en el presente medio de control constitucional, publicadas en el Periódico Oficial del estado de Coahuila de Zaragoza el 29 y 30 de septiembre de 2022, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

*Defendemos al Pueblo*  
ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del Periódico Oficial de la entidad de fecha 29 y 30 de septiembre de 2022, que contiene los Decretos 270 y 271 por los que se reformaron y adicionaron, respectivamente, la Constitución Política y el Código Electoral, ambos del estado de Coahuila de Zaragoza (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.



**SEXTO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

**PROTESTO LO NECESARIO**

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA  
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

**LMP**

