



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

P R E S I D E N C I A

OF. TEPJF-P-272/08

ASUNTO: Opinión relativa a la acción
de inconstitucionalidad
106/2008.

México, D. F., a 24 de septiembre de
2008.

DR. MARIANO AZUELA GÜITRÓN
MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
P R E S E N T E

En respuesta a la petición formulada en proveído de diecisiete de septiembre del año en curso, dictado en la Acción de inconstitucionalidad 106/2008, promovida por el Partido Político Estatal de Baja California, notificado mediante oficio 5863, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en la misma fecha, anexo le envío la opinión emitida por este órgano jurisdiccional, en el expediente **SUP-OP-12/2008**.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para reiterarle mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
MAGISTRADA PRESIDENTA

MARIA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

Recibí el veinticinco de septiembre de dos mil ocho a las veintidós horas con cuarenta y cinco minutos, este escrito original en una foja útil con un anexo en veintisiete fojas útiles. - La Lic. María Margarita Clement y Bonilla autorizada para recibir promociones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. -
 Margarita Clement



041451

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

2008 SEP 25 AM 9 41

OFICINA DE CERTIFICACION JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Secretaría General de Acos H. Cont.

SECRETARÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Recibido por correo SI NO de un enviado SI NO

por mensajería SI NO con _____ copias

y (1) anexos en (14) fojas.

Se agrega sobre SI NO

Observaciones: _____



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

**EXPEDIENTE: SUP-OP-12/2008.
ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 106/2008
PROMOVIDA POR EL PARTIDO
POLÍTICO ESTATAL DE BAJA
CALIFORNIA**

RESPUESTA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A LA OPINIÓN SOLICITADA POR EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, MARIANO AZUELA GÜITRÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



De la lectura del escrito de demanda atinente, se advierte que el Partido Político Estatal de Baja California promovió la acción de inconstitucionalidad en la que reclama la invalidez del artículo 21 del decreto 121 de la XIX Legislatura del Estado de Baja California, por el que se reforman los artículos 5, 15, 20, 21, 27, 28, 43, 68, 79 y 100 de la Constitución de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de la entidad citada el catorce de agosto del año en curso, y cuya emisión y promulgación se atribuye, respectivamente, al Congreso y al Gobernador constitucional de dicha entidad.

En atención a la solicitud que, en términos del artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las

Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formula el Ministro Instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mariano Azuela Güitrón, mediante acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil ocho, emitido en el expediente de la acción de inconstitucionalidad número 106/2008, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente,

OPINIÓN

El partido político accionante aduce que el decreto controvertido violenta lo dispuesto en los artículos 14, 16, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 28, 29, 30 y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, medularmente, por las siguientes razones:

En su libelo inicial de demanda, el accionante sostiene, en principio, que el decreto impugnado violenta lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, pues incumplió con las formalidades previstas en el 112 de la Constitución de Baja California, que establece los requisitos que deben satisfacer los decretos de reformas al ordenamiento estatal citado.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2008

Esto porque, en su concepto, las autoridades señaladas como responsables omitieron asentar la información necesaria para que los interesados pudieran saber cuántos diputados aprobaron la reforma, votaron en su contra o se abstuvieron y, además, cuántos y cuáles municipios aprobaron el decreto hoy combatido.

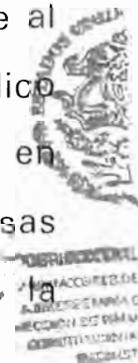
En este escenario, en opinión del accionante, es válido considerar que se ignora si fue cumplido el procedimiento constitucional previsto al efecto, pues del contenido del decreto se desprende, única y dogmáticamente, que el Congreso estatal lo declaró procedente, sin mencionar la fecha en la que los ayuntamientos votaron la reforma, y cuántos lo hicieron a favor o en contra.

Así las cosas, a juicio del partido promovente, se vulnera el principio de seguridad jurídica, con miras al próximo proceso electoral estatal, y se atenta contra los principios jurídicos que prevé el artículo 116 constitucional en su fracción IV.

Esto, porque la incorrecta publicación de una reforma legislativa, implica la existencia de vicios en el procedimiento de creación de una ley, lo que genera agravio a los destinatarios de la norma y conlleva, consecuentemente, su invalidez constitucional.

Además de lo anterior, el accionante considera que el decreto controvertido violenta el procedimiento legislativo, al tomar en consideración la propuesta formulada por el Gobernador de la entidad, sin respetar las demás iniciativas presentadas al efecto.

Sobre el particular, afirma, el decreto impugnado carece de una debida motivación y fundamentación porque el Poder Legislativo estatal, con la finalidad de ajustarse al sistema democrático que sustenta el marco jurídico electoral de Baja California, debió tomar en consideración, y ceñir su dictamen, a las diversas iniciativas presentadas al respecto, y no sólo a la formulada por el Ejecutivo del Estado.



Lo anterior, porque tales propuestas se presentaron con el carácter de iniciativa y, por tanto, no son sólo mecanismos auxiliares para el legislador, sino que tienen efectos vinculatorios que deben verse reflejados en los puntos o conclusiones del dictamen elaborado por el Congreso estatal.

En efecto, en opinión del actor, la actuación del Congreso local vulnera las garantías previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, ya que se inobservó el procedimiento previsto para la reforma constitucional y se violentó el marco normativo que determina el desarrollo de los trabajos legislativos en el



Congreso de Baja California.

Esto es así porque, a su juicio, las iniciativas que recibió la mencionada autoridad legislativa, con excepción de la realizada por el Ejecutivo estatal, no se sometieron al procedimiento establecido en el artículo 29 de la Constitución local (dictamen en comisiones, discusión y aprobación de las iniciativas).

El accionante estima que las violaciones al procedimiento que han sido señaladas, trascienden en modo fundamental a las formalidades que deben observarse en el procedimiento legislativo, violan la garantía constitucional de legalidad, y trastocan los atributos democráticos finales de decisión que aprobó la reforma.

Con base en lo anteriormente señalado, el promovente considera que la reforma impugnada fue producto de deficiencias en el proceso legislativo y, en consecuencia, que el decreto cuya validez se combate, es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente, a lo previsto en sus artículos 41, párrafo primero; 71, 72, 116 y 133.

En relación con los planteamientos que han quedado sintetizados con antelación, esta Sala Superior considera que dichos conceptos de invalidez no requieren

opinión especializada de esta instancia jurisdiccional.

Esto, en razón de que en ellos se plantean temas que no son exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la ciencia del Derecho en general y del Derecho Constitucional, en lo particular.

En el caso, el accionante formula planteamientos atinentes a la violación de la garantía constitucional de legalidad del acto legislativo controvertido, derivados de la presunta vulneración del procedimiento legislativo.

Por tanto, se estima innecesario que esta instancia jurisdiccional se pronuncie sobre el particular.

Por otra parte, el Partido Político Estatal de Baja California aduce la inconstitucionalidad del artículo 21 del decreto impugnado que, en su concepto, vulnera el principio de certeza, en cuanto a la indeterminación de los votos necesarios para nombrar consejeros.

Esto es así porque, estima, el precepto señalado establece que los integrantes del Consejo General del instituto electoral del Estado serán nombrados por mayoría calificada, la cual se alcanzará con al menos diecisiete votos, en conformidad con lo establecido en el artículo 35 del propio instrumento normativo.

No obstante lo anterior, el dispositivo cuya



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2008

inconstitucionalidad se acusa prevé que, si en dos rondas de votación no se logran los nombramientos, los consejeros serán elegidos con el voto de la mayoría absoluta, concepto que no se encuentra definido en alguna norma jurídica que tenga el mismo rango que la Constitución local, y que implica, indebidamente, la posibilidad de elegir a los consejeros con una votación inferior.

Esta situación, a decir del impetrante, genera una clara incertidumbre que provoca, a su vez, falta de certeza y vulnera, por tanto, una garantía constitucional prevista en el sistema jurídico electoral, la cual adquiere particular relevancia cuando se trata de integrar a los órganos de la autoridad en la materia.

En opinión del partido político actor, esto no se salva con el hecho de que la Ley Orgánica del Poder Legislativo defina el concepto que se omitió en la norma constitucional pues, estima, dicha disposición secundaria tampoco brinda certeza jurídica ya que sólo exige más de la mitad, sin precisar cuántos votos, y porque en el mejor de los casos, el concepto quedaría definido en una ley secundaria que puede ser reformada por el procedimiento legislativo ordinario; no garantiza la certeza jurídica por lo endeble de su contenido y lo mutable de sus disposiciones, y no goza de supremacía en el orden local.

En opinión de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, en relación con los argumentos que sobre el particular hace valer el partido político accionante, el precepto impugnado está apegado a la Constitución por las razones que a continuación se señalan.

En primer lugar, debe tenerse en consideración que, entre las funciones con las que normalmente se relaciona al órgano legislativo, se encuentra aquella que lo identifica como un foro de debate político.

Esto, toda vez que en su seno se desarrollan discusiones que involucran las opiniones y enfoques, sobre distintos temas, de los distintos actores políticos, los cuales son expuestos y criticados hasta alcanzar una posición respecto de la materia del debate.

El acuerdo que surja de la confrontación de ideas, es un elemento imprescindible dentro del estado democrático, y puede derivar bien sea de una postura común, o de un compromiso mayoritario entre los grupos parlamentarios que hayan intervenido en el debate atinente.

En efecto, la votación parlamentaria es entendida como la formación de la voluntad del órgano legislativo sobre las cuestiones que se plantean a su conocimiento y análisis, mediante la aplicación del principio de mayorías (Cfr. Varios Autores, *Diccionario Jurídico Espasa*, Madrid:



Editorial Espasa Calpe, 2006, página 1428).

Por tanto, sus acuerdos podrá adoptarlos, según sea el caso, por mayoría simple, absoluta, o calificada de sus miembros.

Los acuerdos que se toman por mayoría absoluta, son aquellos que cuentan con la aprobación de más de la mitad del total de los votos de quienes integran el órgano legislativo, tal como lo establecen distintos instrumentos doctrinales (para confrontar esta aseveración véase, por ejemplo, la página 508 de la edición del 2005 del *Diccionario de Derecho Constitucional* publicado por la Editorial Porrúa y la Universidad Nacional Autónoma de México; o bien, SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de Ciencia Política*, México: Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1999, Volumen M-Z, página 721) y legales (como la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California invocada por el accionante).

En este orden de ideas, en opinión de la mayoría de los magistrados que integran esta Sala Superior, en general, existen elementos suficientes y asequibles para desprender con claridad lo que implica adoptar una decisión por mayoría absoluta y, en el caso, esta situación no es distinta, máxime si se toma en consideración que, como sostiene el propio actor, la Ley Orgánica del Poder

Legislativo hace referencia a este concepto, en términos esencialmente coincidentes con los que han sido mencionados en los párrafos precedentes (el artículo 147, fracción II del ordenamiento estatal aludido establece que *"...La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por: ...II.- Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados que integran el Congreso del Estado;...*").

Por tanto, en principio, en su mayoría, los integrantes de esta Sala Superior estiman que el artículo controvertido por el accionante no adolece de certeza, pues el significado del concepto al que se refiere es claro.

No es obstáculo a lo anterior, lo sostenido por el promovente en el sentido de que dicho concepto no se encuentre previsto en el texto constitucional, y que no cuente con un reflejo numérico.

En el primer caso, esto se estima, por principio de cuentas, toda vez que esta situación no implica un desajuste respecto al diseño constitucional federal.

Esto, porque si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia en distintos preceptos al concepto de mayoría absoluta (por ejemplo, en sus artículos 72, incisos d) y e); 84, y 111), en su contenido no se establece tampoco una definición de este término.



Además, sobre este mismo aspecto, debe tomarse en consideración que en el precepto controvertido se encuentra previsto un mecanismo o procedimiento de selección genérico que el actor no combate por cuanto hace a los órganos que intervienen en él, las etapas que lo integran, el objeto de su establecimiento, etc..., sino únicamente por lo que hace, en su concepto, a la indefinición constitucional de un término (mayoría absoluta) que puede desprenderse de la propia Norma Fundamental estatal.



LA FEDERACIÓN
DISTRITO FEDERAL
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En efecto, en concepto de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, en el caso y en atención a las consideraciones vertidas con anterioridad en el cuerpo de la presente opinión, resulta suficiente con acudir a lo establecido en el texto constitucional de Baja California, particularmente en el artículo tildado de inconstitucional (que contiene el concepto que el accionante estima indefinido), en relación con el 14 que determina que el Congreso de la entidad se integrará con veinticinco diputados (dieciséis serán electos por el principio de mayoría relativa, y hasta nueve de representación proporcional), para obtener claridad respecto al concepto de mayoría absoluta.

Esto, porque si este es el número de diputados que integran el Congreso de la entidad, y el artículo 21

constitucional habla de mayoría absoluta, es evidente que la misma se conforma con trece diputados, pues estos representan más de la mitad de sus miembros.

En este sentido, en opinión de la mayoría de los magistrados de esta Sala, el texto controvertido resulta de sobrada suficiencia para tener por reglamentado lo atinente a la selección de los consejeros del instituto electoral de la entidad.

Con independencia de lo anterior, debe señalarse que, como sostiene el propio accionante, el concepto de mérito se encuentra definido en la legislación secundaria y, en oposición a lo que argumenta, es válido que el concepto que se estima faltante se encuentre, a su vez, precisado en la legislación secundaria estatal puesto que, por su naturaleza, ésta complementa y amplía el contenido de ley constitucional estatal (sin que pueda excederlo y/o contravenirlo, lo que en el caso no se señala).

Adicionalmente, no debe soslayarse el hecho de que la norma en donde se encuentra contenida la definición de "mayoría absoluta", es la que rige la vida del Congreso local, órgano facultado para tomar la determinación atinente para la designación de los consejeros del instituto electoral del Estado.

En razón de lo argumentado es que, como se señaló, la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2008

mayoría de los magistrados de esta instancia jurisdiccional opinan que, en relación con lo aducido por el promovente, el precepto controvertido se encuentra apegado a la Constitución.

Por otro lado, por cuanto hace a que el concepto de mayoría absoluta no cuenta con reflejo numérico que lo defina, se considera que el mismo es innecesario, a partir de que, como se mencionó, del contenido del propio precepto legal, y del concepto que de este término ha quedado señalado con anticipación, es posible desprender este mnto.



LA FEDERACIÓN
TITULAR DE
GRAL. DE CALLE
DE CONTOVERSA
Y CALLES
SANTO DOMINGO

En efecto, en la especie es claro que la mayoría absoluta (más de la mitad de los miembros del Congreso) se actualiza cuando una postura cuenta con el acuerdo favorable de, cuando menos, trece (13) diputados.

Esto, porque la cuestión medular que se advierte en el concepto de mayoría absoluta en el caso, es que una propuesta esté respaldada por, cuando menos, un voto más (sin que esto implique que puedan ser una cantidad mayor) que la mitad del número total de los integrantes del órgano legislativo estatal, de tal forma que el número de votos restantes, en modo alguno, podría modificar el acuerdo tomado por quienes, en este supuesto, se configuran como mayoría, situación que es plenamente coincidente con el sistema democrático que, como se dijo,

reconoce como válidas este tipo de decisiones.

El Congreso de Baja California, tal como reconoce el propio accionante, se encuentra integrado por un número impar de diputados (veinticinco, como se señaló con antelación en el cuerpo de la presente opinión), por lo que es evidente que la mitad del total de los integrantes del Congreso de la entidad, arroja un número fraccionado (doce y medio), y que un voto no puede contar sólo por mitad.

No obstante, este problema se salva fácilmente si se atiende a que con trece votos coincidentes, sería imposible que el total de los votos restantes, aunque fueran en el mismo sentido (y que este fuera, desde luego, contrario a la posición mayoritariamente coincidente) pudiera modificar esta postura.

Consecuentemente, se estima que aun cuando no se encuentre determinado en algún ordenamiento legal el número de votos necesario para constituir la mayoría absoluta del Congreso de Baja California, esta situación no vulnera el principio de certeza porque, en términos de lo señalado con anterioridad, es posible desprender la cantidad de referencia.

Finalmente, el partido político accionante plantea igualmente la inconstitucionalidad del artículo 21 del



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2008

decreto controvertido, en virtud de que, en su concepto, viola el principio de independencia de los consejeros.

Esto porque, sostiene, después de haber exigido que los consejeros electorales sean elegidos por una mayoría calificada (por lo menos diecisiete votos), reduce al mínimo su exigencia, con lo que tiende a asegurar que la decisión del nombramiento dependa sólo del partido mayoritario, en detrimento de los partidos minoritarios.



A FEDERACIÓN
SALA DE LA JACIOAL
AL OS ALI EMOP
CONTRU EX
REACCIONES DE
VALIDAD

En su concepto, el artículo controvertido afecta el derecho de libertad e igualdad de las minorías; atenta contra la dimensión deliberativa de la democracia mexicana, así como los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y certeza que deben de prevalecer en el ejercicio de la función electoral, y hace nugatorias las previsiones legales de las que se desprende que la legislación estatal debe garantizará que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que las autoridades en la materia gocen de independencia en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Además, la disposición que se reputa inválida es ajena al principio de congruencia normativa, porque preceptos de distintos ordenamientos establecen que en las decisiones relativas a designaciones, nombramientos, ratificaciones y reelecciones de servidores públicos por parte de los órganos legislativos, debe imperar el principio de votación

por mayoría calificada, pues con esta fórmula se busca privilegiar el alto consenso entre las fuerzas políticas.

En este orden de ideas, en concepto del impetrante, sólo la aprobación por mayoría calificada permite a los grupos minoritarios ejercer el "veto de las minorías", pues requiere un apoyo considerable de los parlamentarios y, por tanto, la reforma combatida inhibe el mandamiento y arbitrio de las minorías, al impedirseles decidir en última instancia lo que, finalmente, repercutirá contra las autoridades y la organización de las elecciones, pues el contenido del precepto que se estima inconstitucional privilegia el imperio de la fuerza mayoritaria, en lugar del consenso de los grupos parlamentarios.

En opinión de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, en relación con los argumentos que sobre el particular hace valer el partido político accionante, el precepto impugnado está apegado a la Constitución.

Lo anterior, en primer lugar, porque en ningún precepto de la Constitución federal se establece algún procedimiento o formalidades específicas para la integración de los órganos electorales en las distintas entidades federativas.

Además, porque contrariamente a lo que aduce, en su mayoría, quienes integran esta Sala Superior consideran que el procedimiento establecido para la designación de



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2008

los integrantes del Consejo General del instituto electoral del Estado busca hacer prevalecer la discusión parlamentaria y los acuerdos políticos.

En efecto, para sostener lo anterior, es menester señalar, por principio de cuentas, que el procedimiento establecido para elegir a los integrantes de dicho órgano colegiado contempla, como regla general, el acuerdo por mayoría calificada de los miembros del Congreso, de ahí que esta votación se haya considerado necesaria en dos de las tres rondas que integran el procedimiento de mérito.

No obstante lo anterior, en razón de que el procedimiento de referencia persigue la integración del órgano estatal que forma parte del entramado institucional de la entidad, es evidente que a efecto de garantizar su conformación, el propio texto fundamental requiere de establecer una especie de límite que asegure, de manera emergente, que las funciones encomendadas al Estado, en este caso, la relacionada con la organización del proceso electoral, se lleve a cabo, y que los disensos al seno del órgano legislativo no sean obstáculo para ello.

Esta es la razón que la mayoría de los magistrados que integran esta Sala Superior advierte en el establecimiento de la mayoría absoluta, como medida emergente para la toma de acuerdos parlamentarios en el caso de la designación de los integrantes del Consejo General del

instituto electoral de Baja California.

El establecimiento de estos "mecanismos emergentes" a los procedimientos de designación es una situación común en distintos ordenamientos normativos incluida la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, por ejemplo, en relación con el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece en su artículo 95, que si las dos ternas que tiene la posibilidad de proponer el Presidente de la República al Senado fueran rechazadas, ocupará el cargo la persona que dentro de la segunda de ellas designe el Ejecutivo Federal, es decir, la decisión emergente recae en una sola persona.

En cambio, se considera que, en oposición a lo manifestado por el accionante, la alternativa prevista al efecto en la normatividad de Baja California, beneficia, de cualquier manera, los acuerdos legislativos.

Esto, primeramente, porque se separa de lo contemplado en otros textos que, en supuestos análogos o similares, prevén alternativas que excluyen completamente la intervención del órgano legislativo, aun cuando este haya participado inicialmente en el procedimiento específico.

Ejemplos de lo anterior, pueden encontrarse, a nivel federal, en el nombramiento de los ministros de la



SUP-OP-12/2008

Suprema Corte de Justicia de la Nación, al que se ha hecho referencia en párrafos anteriores; y a nivel local, en el texto constitucional de Guanajuato que, para la designación de los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, estipula que en caso de que el Congreso rechace las dos ternas que, por turnos alternativos, sean propuestas por el Gobernador y el Consejo del Poder Judicial del Estado, el nombramiento correspondiente podrán hacerlo estos órganos.



DE LA FEDERACIÓN
 TRIBUNAL ELECTORAL
 DEL PODER JUDICIAL
 DE LA FEDERACIÓN
 SALA SUPERIOR

Así las cosas, en el caso, con independencia de la mayoría requerida en cada supuesto, al mantenerse en sede legislativa la facultad de designar a quienes integrarán al órgano electoral administrativo de Baja California, no sólo se consigue garantizar el principio de desvinculación política, sino que se respeta la búsqueda de consensos entre los partidos representados en este órgano del Estado.

En este orden de ideas, en opinión de la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, es claro que en la especie, el artículo controvertido no violenta la búsqueda de consensos, ni atenta contra las minorías parlamentarias y, por tanto, no viola los principios de independencia, certeza y congruencia en los términos argumentados por el promovente.

En virtud de lo expuesto, en opinión de los magistrados María del Carmen Alanis Figueroa, Constanca Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos y Salvador Olimpo Nava Gomar se concluye que:

PRIMERO. Los conceptos de invalidez relacionados con presuntas violaciones al procedimiento legislativo, no generan opinión por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO. Se estima que el artículo 21 del Decreto 121 del Congreso del Estado de Baja California no adolece de la inconstitucionalidad alegada.

OPINIÓN QUE FORMULA EL MAGISTRADO PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ, RESPECTO DE LA OPINIÓN EMITIDA POR LA MAYORÍA EN EL EXPEDIENTE SUP-OP-12/2008.

Coincido con el sentido de la opinión por cuanto hace a los conceptos de invalidez relativos a los temas vinculados a las violaciones al proceso legislativo y a la supuesta falta de certeza del artículo 21 de la Constitución del Estado de Baja California, por no definir lo que debe entenderse por mayoría absoluta.

No obstante, me permito diferir de las consideraciones y del sentido de la opinión emitida por esta Sala Superior,

SUP-OP-12/2008

por cuanto hace a la constitucionalidad del procedimiento de votación para la designación de los Consejeros Electorales del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California.

Estimo que el contenido de la reforma del artículo 21 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, transgrede lo dispuesto en los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



DE LA FEDERACIÓN
E JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN
GENERAL DE LOS JUÉZSES
ANTE DE LOS JUÉZSES
ALES Y DE LA
TITUCIONES

Los artículos 41, párrafo 2, base V y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución General de la República, establecen que debe garantizarse la autonomía e independencia de los organismos electorales administrativos, tanto federal como locales, para que puedan ejercer sus funciones con imparcialidad.

A nivel federal, en la definición constitucional citada en primer término, se prevé como medida para alcanzar esos principios, que la designación del Consejo General del Instituto Federal Electoral se lleve a cabo por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, determinación que tiene la finalidad de que en dicha elección confluyan la mayor cantidad de fuerzas políticas representadas en los órganos legislativos, encargados de la designación de tales funcionarios.

La razón de ser de esa disposición constitucional, radica en la importancia que tiene para el sistema democrático, la integración del órgano administrativo electoral, a través del consenso del mayor número de fuerzas políticas, lo que se refleja en la necesidad de que la votación requerida sea de una mayoría calificada.

La exigencia de la participación plural de legisladores de diversos partidos, se sustenta teóricamente en la búsqueda de la independencia de los consejeros, ya que la sola exigencia de una mayoría absoluta o simple dejaría en manos del partido mayoritario, cuando cuente con la mitad más uno de los legisladores, la posibilidad de que sea él quien integre el órgano electoral.

En el caso en estudio, el principio implícito en la determinación anterior, podría ser transgredido en la norma de la constitución local impugnada, en virtud de reducir, en una tercera ronda, el número mínimo de votos necesarios para hacer las designaciones respectivas, lo que no sólo provoca una eventual limitación del acceso de partidos minoritarios, sino que abre la posibilidad de que un solo partido, por sí mismo, pueda designar a la totalidad de los integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Baja California, como se verá a continuación.

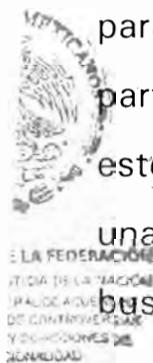


TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2008

En términos de lo dispuesto por los artículos 14 y 15, fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el congreso del estado se compone de 25 diputados, de los cuales, un solo partido puede tener hasta 16 por ambos principios.

En este sentido, la mayoría absoluta se establece en cincuenta por ciento más uno de los integrantes del Congreso, lo que significa que basta con 13 diputados para constituir una mayoría absoluta. Luego si un solo partido puede tener hasta 16 diputados, es evidente que este podría decidir el nombramiento de los consejeros en una tercera ronda de votación, apartándonos del principio buscado en el artículo 41 Constitucional.



En el caso analizado, el artículo 21 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California impugnado establece lo siguiente:

“El Congreso del Estado, por **mayoría calificada** de sus integrantes, designará a los Consejeros Electorales del Consejo General Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. En el supuesto de que no se aprueben la totalidad de los nombramientos, y habiéndose agotado una segunda ronda de votación, la designación se hará por **mayoría absoluta** del Pleno del Congreso del Estado; la Ley establecerá la forma, términos y el procedimiento correspondiente...” (Énfasis añadido)

Es evidente que la disposición transcrita, inicialmente, es acorde al principio referido en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, dado que exige la mayoría calificada de los

integrantes del Congreso de Baja California, para elegir a los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral.

Esta parte de la disposición debe vincularse a lo dispuesto en el artículo 35 de la propia Constitución Estatal, en donde de manera complementaria se determinan que cuando una atribución que ejerza el Congreso deba ser aprobada por mayoría calificada, se entenderá que requiere, por lo menos, 17 votos de los diputados (respecto de los 25 que integran la legislatura).

No obstante, la observancia del principio en comento se abandona en el cuerpo mismo del artículo pretranscrito, dado que, ante la falta de consenso, permite que en una tercera ronda se aprueben los nombramientos sólo por mayoría absoluta, esto es, la mitad más uno de los integrantes del Congreso.

En la Ley Orgánica del Poder Legislativo, parte conducente que corresponde al tema motivo de estudio, se observa la definición de los conceptos mayoría absoluta y calificada, tal como se aprecia de la transcripción siguiente:

ARTÍCULO 147.- La mayoría de votos puede ser simple, absoluta o calificada, entendiéndose por:

I.- Mayoría simple, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados que asistan a la sesión;

II.- Mayoría absoluta, la correspondiente a más de la mitad de los Diputados que integran el Congreso de Estado; y,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2008

III.- Mayoría calificada, la correspondiente a las dos terceras partes de los Diputados que integran el Congreso del Estado.

En los casos en que la Constitución Local, esta Ley, sus Reglamentos u otros ordenamientos, no defiran la clase de votación para resolver un asunto de competencia del Congreso, se entenderá que deberá efectuarse por mayoría simple.

Lo dispuesto de manera específica en la fracción segunda permite determinar, que se prevé la disminución importante de los requisitos exigidos en la primera y en la segunda ronda para la designación de consejeros, ya que en estas se exige un mínimo de 17 votos de diputados, en tanto que en la tercera ronda, al preverse votación absoluta, se requeriría únicamente la cantidad de 13 votos.

Este contexto es el que sirve de base para sustentar en mi concepto, la posible inconstitucionalidad del artículo 21 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, al no atender el principio de pluralidad política, en virtud del cual se requiere la mayor participación posible de las fuerzas políticas en la integración del órgano legislativo facultado para designar a los integrantes del Consejo General del instituto Electoral, para buscar su imparcialidad.

Así, en la especie, podría acontecer que en una de las fases del procedimiento de designación de consejeros electorales, un solo grupo parlamentario mayoritario pudiera bloquear el acuerdo en la primera y en la segunda



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2008

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA

MAGISTRADO

JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ

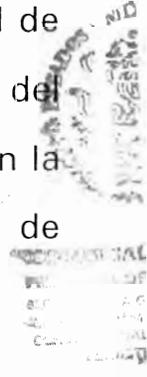
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS


MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

rondas, con tal de llegar a la 3º, en la cual podría determinar unilateralmente las designaciones, lo cual desde luego sería contrario a los valores y principios constitucionales apuntados.

Por lo expuesto, en lo particular considero que la opinión debe ser en el sentido de que el artículo 21 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en la parte impugnada es inconstitucional.

La presente opinión se emite ante el Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que autoriza y da fe, en la ciudad de México, Distrito Federal, el veinticuatro de septiembre de dos mil ocho.



MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO
DAZA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA