



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

P R E S I D E N C I A



OF. TEPJF-P-44/2008

ASUNTO: Opinión relativa a las
Acciones de Inconstitucionalidad
41/2008 y 42/2008 acumuladas

México, D. F., a 6 de febrero del año 2008

**SEÑOR DOCTOR
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
P R E S E N T E**

En respuesta a las peticiones formuladas en proveídos de veintiocho y veintinueve de enero último, dictados en las Acciones de Inconstitucionalidad 41/2008 y 42/2008 acumuladas, promovidas por los partidos **Convergencia y del Trabajo**, respectivamente, notificados mediante oficios 689 y 617, recibidos en la Oficialía de Partes de este Tribunal Electoral el día treinta y uno de enero último, anexo le envió la opinión emitida por esta Sala Superior, en los expedientes acumulados SUP-AG-3/2008 y SUP-AG-4/2008.

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**

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

c. c. p. Expediente

006688

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

2008 FEB 7 PM 2 37

OFICINA DE CERTIFICACION JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA



MINISTERIO DE JUSTICIA Y PODER JUDICIAL
SECRETARIA GENERAL DE ADMINISTRACION

Recibido de un anexo de la Poderosa del
Ministro Gongora Pimentel con:
- Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en (IH) Fogos.

2008

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
SECCION DE TRAMITE DE CONTROVERSIAS COM. Y DE ACCIONES DE INCONS.
2008 FEB 7 PM 2 59



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

1251

EXPEDIENTES: SUP-AG-3/2008 Y SUP-AG-4/2008.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2008 Y SU ACUMULADA 42/2008

PROMOVIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL TRABAJO Y CONVERGENCIA

OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL, 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 de los escritos de demanda se advierte que los partidos políticos del Trabajo y Convergencia promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad, en las que reclaman la invalidez de lo siguiente:

a) Decreto número 559 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en fecha veintiocho de diciembre de dos mil siete, cuya aprobación y promulgación se atribuye, respectivamente, al Congreso del Estado de Guerrero y al Gobernador Constitucional del Estado.



FEDERACIÓN
DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
CONVERGENCIA
Y CONVERGENCIA
(MEXICO)

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

b) Diversos artículos de la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, que abroga el Código Electoral de la mencionada entidad federativa, promulgado el treinta de abril de mil novecientos noventa y dos, así como sus reformas y adiciones. La nueva ley se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el primero de enero de dos mil ocho; su aprobación y promulgación se atribuye, respectivamente, al Congreso del Estado de Guerrero y al Gobernador Constitucional del Estado.

En atención a las solicitudes 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, Genaro David Góngora Pimentel, mediante acuerdos de veintinueve y treinta de enero de dos mil ocho, emitidos en los expedientes de las acciones de inconstitucionalidad al rubro indicadas, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente opinión.

I. Violaciones al procedimiento legislativo.

Los partidos políticos del Trabajo y Convergencia aducen la inconstitucionalidad del Decreto de reformas a la Constitución y de la Ley impugnados, entre otras cuestiones, porque:

1. A la Comisión del Congreso del Estado de Guerrero que le turnen la iniciativa de ley, por su competencia, es la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

1252

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

misma que debe elaborar el dictamen con proyecto de decreto y someterlo a consideración del Pleno. Según los demandantes, la iniciativa de la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales de la referida entidad federativa fue turnada para la elaboración del dictamen correspondiente, a la Comisión de Justicia, pero la Comisión que elaboró el proyecto de Decreto fue la Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos.

Además, en concepto de los actores, un ejemplar de los dictámenes de ley a discutir, debe ser entregado a los diputados integrantes del Pleno del Congreso local, con un mínimo de cuarenta y ocho horas de anticipación, lo cual no ocurrió en este particular.

2. La Legislatura del Estado fue omisa en remitir a los Ayuntamientos de la citada entidad federativa, el Decreto de reformas y adiciones constitucionales, para que la mayoría de éstos lo aprobaran. En concepto de los incoantes, el referido Decreto impugnado no contiene un artículo transitorio que ordene esa remisión.

3. El Decreto número 559 de reformas a la Constitución, que aprobó el Congreso del Estado, no coincide con el publicado por el Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, lo cual significa que el Ejecutivo realizó materialmente actos legislativos, pues modificó el contenido del Decreto del Congreso, al ordenar su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

Según los incoantes, los anteriores tres aspectos

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

acreditan violaciones a lo establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los mencionados conceptos de invalidez no requieren opinión especializada de la Sala Superior, en razón de que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en general y del Derecho Constitucional, en lo particular, al corresponder al procedimiento legislativo previsto para la elaboración, aprobación y expedición de leyes, así como su reforma, adición y derogación.

No obstante, se hace notar que en relación con algunos de estos temas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la siguiente tesis de jurisprudencia:

VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que



SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

Acción de inconstitucionalidad 25/2001. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo. 7 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez”.

II. Publicación extemporánea de las reformas.

En otro apartado de la demanda, los incoantes afirman que el Decreto de reformas constitucionales y la Ley, cuya inconstitucionalidad se hace valer, fueron publicados sin mediar el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para demostrar lo anterior, manifiestan que las normas cuestionadas establecen reglas de carácter sustancial y que se emitieron en el curso del procedimiento electoral, lo que evidencia que no se cumplió con el plazo mínimo de noventa días establecido constitucionalmente.

Este concepto de invalidez no requiere de la opinión especializada de la Sala Superior, en atención a que, sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos pronunciamientos, en los cuales se han establecido con claridad las bases sobre las cuales se debe analizar el contenido de una norma para determinar si fija reglas de

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

carácter sustancial para, en su caso, establecer si debió cumplir con el plazo previsto constitucionalmente, así como a partir de qué fecha se debe considerar el inicio de un procedimiento electoral.

Estos criterios se recogen en las tesis de jurisprudencia siguientes:

“CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.

Acción de inconstitucionalidad 29/2005. Procurador General de la República. 8 de noviembre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Alfredo Villeda Ayala”.

“PROCESO ELECTORAL. PARA DETERMINAR JURÍDICAMENTE SU INICIO DEBE ATENDERSE A LA FECHA QUE ESTABLEZCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ANTERIOR A LA REFORMA Y NO A AQUELLA CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE CONTROVIERTE O A SITUACIONES FÁCTICAS. Para efectos de determinar si una norma general electoral fue emitida fuera del plazo permitido que establece el artículo 105, fracción II, inciso f), penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse o bien durante el mismo, para el cómputo de dicho plazo debe atenderse a la fecha que de acuerdo con la legislación electoral vigente, antes de las reformas, señale el inicio del proceso electoral, y no a situaciones fácticas, o eventualidades que pudieran acontecer con motivo del inicio de dicho proceso electoral, pues de admitir lo contrario se violaría el principio de certeza que se salvaguarda con el establecimiento del plazo fijado.

Acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001. Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo. 7 de abril de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez”.

En razón de lo anterior, resulta innecesario emitir opinión sobre el tema planteado en el concepto de invalidez mencionado.

Relacionado con este argumento, los partidos políticos actores dicen que en términos del artículo Sexto Transitorio del Decreto que reforma diversos numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, se determinó que el tiempo adecuado para la reforma electoral es de un año, por tanto, las disposiciones constitucionales y legales anteriores al Decreto y la Ley impugnados, son las que se deben aplicar en las elecciones que se llevarán a cabo en el Estado de Guerrero, ante la proximidad del inicio del procedimiento electoral, a fin de ser congruente con la entrada en vigor del Decreto de reformas a la Constitución General de la República.

Como este tema guarda relación con la temporalidad en que se deben publicar las normas cuya inconstitucionalidad se reclama, esta Sala Superior no emite opinión, por no ser exclusivo del Derecho Electoral, sino propio del Derecho Constitucional.

III. Sobrerepresentación del partido mayoritario en el Congreso Estatal.

Un distinto concepto de invalidez se refiere a que los artículos 37 bis de la Constitución local; 15, 16, 17 y 303 de la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

1255

SUP-AG-3/2008 y SUP-AG-4/2008

del Estado de Guerrero, contravienen las bases generales instituidas en la Constitución federal, con relación al principio de representación proporcional en los Estados, porque implican que el partido político mayoritario pueda tener hasta veintiocho diputados como máximo, más del sesenta por ciento de la representación política total en el Congreso Estatal, el cual se integra por veintiocho diputados electos por el principio de mayoría relativa y dieciocho diputados electos por el principio de representación proporcional.

Todo lo anterior, en concepto del accionante, conculca lo dispuesto en el artículo 54, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se advierte del resumen antes efectuado, la cuestión a dilucidar en el concepto de invalidez que se analiza, consiste en determinar si el hecho de que en la normativa del Estado de Guerrero se establezca que el sesenta punto ochenta y seis por ciento de los diputados que integran el congreso de esa entidad federativa sean electos por el principio de mayoría relativa es o no inconstitucional, en virtud de que representa más del sesenta por ciento de la totalidad de los integrantes de ese órgano legislativo.

En efecto, los actores sostienen que los artículos 37 bis de la Constitución de esa entidad federativa, así como 15, 16, 17 y 303 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, resultan violatorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que, en dichas disposiciones se establece la posibilidad de que un partido político pueda obtener más del sesenta por ciento de los integrantes del Congreso del Estado,

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

mediante la obtención de la totalidad de diputad^{os} por el principio de mayoría relativa, que equivale al sesenta punto ochenta y seis por ciento.

Al efecto, resulta pertinente mencionar lo siguiente

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

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



SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

Una de las características fundamentales del sistema de representación proporcional, en oposición al de mayoría relativa, es el de permitir a los candidatos postulados por los partidos minoritarios a tener acceso a los puestos de elección popular, y de esta manera se escuche la voz de quienes al votar no alcanzaron esa mayoría; sin embargo, tiene asimismo, la finalidad de limitar la proliferación de partidos con mínimo grado de influencia en la sociedad, permitiendo sólo el acceso de aquéllos que sean beneficiados con el porcentaje de votación, igual o mayor al límite establecido para acceder.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las legislaturas estatales cumplan con la norma constitucional, basta con que adopten el principio de representación proporcional dentro de su sistema electoral local.

Conforme a lo anterior, es claro que las legislaturas de los Estados están obligadas a introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral, sin que exista la imposición de reglas específicas para efectos de su reglamentación, lo que así se advierte, al establecerse que se hará en los términos que señalen sus leyes respectivas, de donde se desprende la facultad que les es conferida para que conformen su sistema electoral, a través de cualquiera de las formas conocidas del género de representación proporcional, o incluso, para que construyan alguno diverso, siempre y cuando incluyan los elementos necesarios para que los órganos electos, estén integrados por representantes surgidos de la aplicación de una fórmula, que contenga la correlación de los

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

sufragios obtenidos por los partidos y los representantes asignados o reconocidos a éstos.

Esto es, que no sólo se prevea para la integración de la legislatura el principio de representación proporcional, sino que además éste debe verse reflejado en la conformación del Congreso, para darle vigencia a las disposiciones constitucionales por cuanto a este aspecto.

En observancia a lo anterior, al aplicar la fórmula prevista en la ley para la asignación de cargos por el principio de representación proporcional, las disposiciones que regulan cada una de las etapas de la asignación deben ser interpretadas de manera tal, que contribuyan a la óptima proporcionalidad entre votación obtenida por cada partido político y los cargos que deben ser asignados.

En ese sentido, como se anticipó, la interpretación de las disposiciones atinentes, no debe sustentarse, exclusivamente, en la interpretación gramatical, sino que debe acudir a los criterios de interpretación sistemático y funcional atendiendo a los principios y objetivos del sistema de representación proporcional, de manera tal, que contribuyan a la óptima proporcionalidad entre votación obtenida por cada partido político y cargos que deben ser asignados.

En este tenor, y atendiendo a la reserva legal, señalada en la referida disposición constitucional no existen elementos para considerar que el constituyente determinó incluir en la norma, porcentajes o proporciones del número de integrantes de los congresos locales que deben ser electos bajo el



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

1257

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

principio de mayoría relativa o asignados mediante el principio de representación proporcional.

A FEDERACIÓN
CIA DE LA NACIÓN
AL CONGRESO
CENTRAL
DE ABERRACIONES

Lo anterior es así, ya que, en concepto de esta Sala Superior, únicamente puede concluirse válidamente que los integrantes de los órganos legislativos locales deben de guardar una relación, lo más directa y proporcional posible, entre el número de sufragios emitidos por el electorado a favor de los institutos políticos y el número de escaños asignados a cada fuerza política, atendiendo a los umbrales mínimos y garantizando que no exista una sobre representación significativa de alguno de los institutos políticos.

Conforme con lo antes señalado, este órgano jurisdiccional considera que, el hecho de que en la constitución y legislación del Estado de Guerrero, se establezca que el número de diputados electos bajo el principio de votación mayoritaria sea superior al sesenta por ciento del total de los integrantes del congreso de esa entidad federativa, no resulta violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, como ya se dijo, no existe norma constitucional que impida a las legislaturas de las entidades federativas determinar cuales son los porcentajes de los integrantes de los congresos que deben ser electos mediante cada uno de los dos principios, es decir, de mayoría relativa y de representación proporcional.

Lo anterior no implica que, ante la falta de una disposición expresa, haya una libertad absoluta e irrestricta de los Estados para establecer la cantidad de diputados que debe ser electa por cada uno de los principios señalados, sino que

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

debe observarse, de manera integral, el sistema democrático cuyos principios se encuentran establecidos en la Constitución Federal; de igual manera, es necesario atender a su finalidad; es decir, para efectos de determinar, razonablemente, la necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política; por tanto, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuáles son los porcentajes o proporciones adecuados, siempre y cuando con esas especificaciones, no se cree una ficción que impida la existencia de una auténtica proporción entre los votos obtenidos por los partidos políticos y número de escaños asignados.

Además, dichos mecanismos deben permitir el acceso a, cuando menos, un escaño en el congreso, a todas aquellas fuerzas políticas que tengan una representatividad significativa suficiente para ser tomadas en cuenta dentro del órgano legislativo.

También debe tomarse en cuenta que dichos sistemas deben contemplar elementos para impedir que a una corriente política le sean asignados los escaños suficientes para que, per se, se encuentren en condiciones para la toma de decisiones fundamentales, es decir, para evitar que a un partido político le sean asignados suficientes curules, para que, sin necesidad de tomar en cuenta a los diputados pertenecientes a fuerzas políticas distintas, puedan tomar decisiones para las que se necesite una mayoría calificada, verbigracia, aprobar una reforma a la constitución de la respectiva entidad federativa o, en su caso, aprobar el



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

1258

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

nombramiento de un gobernador sustituto.

De esta manera, se garantiza que en la conformación de las legislaturas de los Estados, las propias entidades federativas, se doten de disposiciones que garanticen la existencia de un sistema representativo que se aproxime a la proporcionalidad pura y se impide la imposición de determinaciones por parte de una corriente política.

Para el caso de que en la normativa de una entidad federativa no se prevea que la toma de decisiones fundamentales, como las antes señaladas, deba llevarse a cabo, por una mayoría calificada, el límite razonable de integrantes de un congreso que puede ser electo por el principio de mayoría relativa (que debe ser igual al máximo de diputados que, por ambos principios, puede obtener una fuerza política), se encuentra establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, en términos de lo dispuesto en los artículos 40, 115 primer párrafo y 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados de la federación, son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero se encuentran vinculados a observar los principios contenidos en la propia ley fundamental.

Entre dichos principios, en lo que al caso atañe, destaca el relativo a que, en la conformación de las legislaturas de las entidades federativas, deberán de incluirse los relativos a la votación mayoritaria relativa, así como de representación proporcional, no obstante, como ya se dijo, no existe

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

disposición expresa en la que se señale cuales son las proporciones que deben guardarse respecto del número de representantes que pueden ser electos mediante cada uno de dichos principios.

Ahora bien, en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución federal, se prevé que la acción de inconstitucionalidad, puede ser promovida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de las legislaturas estatales.

Al llevar a cabo una interpretación sistemática de dichos postulados, consagrados en el ordenamiento máximo, resulta válido concluir que, para el caso de que en la normativa de alguna de las entidades federativas se prevea que la toma de decisiones fundamentales, por parte de los órganos legislativos locales, pueda llevarse a cabo sin la necesidad de una votación calificada, debe establecerse que el límite de diputados que pueden ser electos mediante el principio de votación mayoritaria, debe respetar la posibilidad de que el treinta y tres por ciento de los integrantes del respectivo congreso, pertenezcan a corrientes políticas diversas.

Lo anterior es así, pues, para el caso de que la fuerza política mayoritaria tome una decisión, esta pueda ser sujeta a revisión, mediante la imposición de un mecanismo de control constitucional, ello, porque, para el caso de que un instituto político obtuviera el triunfo en la totalidad de las elecciones por dicho principio, y las curules obtenidas, fueran suficientes para la toma de decisiones fundamentales, como la aprobación de reformas la constitución local, debe existir la garantía de que



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

1259

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

las minorías puedan ser escuchadas en la toma de decisiones, ya sea mediante los debates que se susciten al interior del órgano legislativo, ya sea mediante la promoción de un mecanismo de control constitucional.



En este tenor, la minoría mínima requerida para que las corrientes políticas puedan oponerse válidamente a una decisión mayoritaria, es del treinta y tres por ciento, la cual se encuentra prevista en el artículo 105, fracción I, inciso d), de la Constitución Federal.

Con base en lo antes expuesto, esta Sala Superior, considera que el límite de integrantes de un órgano legislativo local, que puede ser electo mediante el principio de mayoría relativa no puede ser superior al sesenta y siete por ciento de los integrantes del congreso, con lo que se salvaguarda el derecho de las minorías, para, en caso de discordancia, respecto de las decisiones mayoritarias, puedan oponerse válida y legalmente mediante los mecanismos previstos en la propia constitución.

Así, este órgano jurisdiccional concluye que el hecho de que en la normativa del Estado de Guerrero, se establezca que el número de integrantes del congreso que puede ser electo mediante el principio de mayoría relativa, sea superior al sesenta por ciento (sesenta punto ochenta y seis por ciento), no infringe norma o principio constitucional alguno, toda vez que, aún en el supuesto de que una corriente política obtuviera la totalidad de escaños por dicho principio o un número igual de diputaciones por ambos principios, no resultaría suficiente para que las decisiones que se adopten por esa mayoría, sean

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

absolutas o definitivas, pues se respeta la posibilidad de que exista un mínimo de integrantes, pertenecientes a fuerzas políticas diversas, suficiente para oponerse a las decisiones que se adopten por dicha mayoría, mediante los mecanismos constitucionales previstos para tal efecto.

Por último, no escapa a este órgano colegiado que el hecho de que en la normativa del Estado de Guerrero se prevea que el sesenta y ocho y seis de sus miembros (veintiocho de cuarenta y seis) puedan ser electos mediante el principio de votación mayoritaria, no dista significativamente de las proporciones que guarda la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En efecto, en términos de lo dispuesto en el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho órgano, se integra por quinientos miembros, trescientos de los cuales se eligen mediante el sistema de votación mayoritaria en igual número de distritos uninominales en que se divide el territorio nacional y doscientos, mediante el principio de representación proporcional, esto es, una proporción de sesenta por ciento para el primero de los aludidos principios y cuarenta para el segundo.

Así, si la diferencia entre las proporciones que guarda la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dista ochenta y seis centésimas de las proporciones establecidas para la integración del Congreso del Estado de Guerrero, es decir, ni siquiera un punto porcentual, esta Sala Superior concluye que no existe una diferencia significativa entre los porcentajes de diputados que pueden ser electos por cada uno de dichos



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

1260

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

principios, de ahí que no exista violación alguna a los principios señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Desaparición de los consejos municipales electorales.

Sobre este particular, los enjuiciantes expresan que el párrafo quinto del artículo 25 de la Constitución local, al no prever la existencia de los consejos municipales, contraviene los principios de legalidad, objetividad, certeza e imparcialidad, retores de la función electoral, pues se disminuye la vigilancia sobre los actos del procedimiento electoral y se limita el fácil acceso de los ciudadanos a esa autoridad, para promover quejas o denuncias por violación a las normas electorales.

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción V, 115, párrafo primero, así como sus fracciones I y II, esta Sala Superior opina que el párrafo quinto del artículo 25 de la Constitución local, que suprime los consejos municipales electorales contraviene el texto inconstitucional.

En términos del primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Conforme lo anterior, es patente que la base de la organización del Gobierno Estatal es el Municipio. Si la organización de las elecciones, de acuerdo con el principio

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

establecido en la base V del artículo 41 constitucional, es una función estatal, es claro que se debe reconocer como base de esa función estatal electoral, a los Municipios que integran una determinada entidad federativa.

Asimismo, no se debe perder de vista que, el principio de autonomía del Municipio Libre, contenido en el citado artículo 115 constitucional, tiene efectos en la materia electoral, toda vez que no se deben confundir los distritos electorales en que se eligen a los diputados integrantes del Congreso Estatal, con el ámbito territorial en que son electos los integrantes de los Ayuntamientos, lo que en cierta medida, de acuerdo con cada entidad federativa, repercute en la definición de los órganos electorales encargados de organizar los comicios de diputados locales y de Ayuntamientos.

Por otra parte, en el supuesto de que se declarara constitucional la reforma aludida, implicaría la afectación a diversos aspectos fácticos en el desenvolvimiento del procedimiento electoral, así como la determinación de apartar del núcleo poblacional la inmediatez en la vigilancia y desarrollo de las elecciones.

Ha sido una constante en el sistema de organización electoral, de las décadas recientes, favorecer la ciudadanía de la función estatal de organizar las elecciones. Para ello se determinó el establecimiento de autoridades electorales con órganos delegacionales correspondientes a cada uno de los ámbitos territoriales en los que se desenvuelve la actividad electoral.



SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

Así, la cercanía de los órganos electorales no sólo favorece la existencia de un órgano especializado destinado a que los principios de la función estatal electoral se respeten en el desarrollo del procedimiento electoral, sino también que los ciudadanos y partidos políticos cuenten con una instancia cercana que se encuentre inmersa en la realidad social de las elecciones.

En efecto, el procedimiento electoral necesariamente requiere de la percepción directa de la realidad de la contienda, y para ello es buena solución la inmediatez en el conocimiento de cada uno de los aspectos que involucran la actividad de los participantes en las elecciones.

Así, por ejemplo, el hecho de que en un consejo distrital se concentren las funciones de dar seguimiento a cualquier actividad indebida en el desenvolvimiento de las campañas electorales, incluidas las municipales, en el contexto de nuestra realidad social, pudiera generar que tales actos se consumaran de modo irreparable, al permitir que los efectos perniciosos que pudieran provocar se materializaran sin poder evitarlo, en forma rápida, dados los medios de comunicación y las distancias existentes entre los municipios y las sedes de los consejos distritales electorales.

Asimismo, conforme a las funciones encomendadas a cada uno de los órganos de la autoridad electoral, la entrega de los paquetes electorales al término de la jornada electoral tendría que hacerse ante la autoridad distrital, propiciando con ello, que su traslado, así como la obtención de resultados definitivos se prolongara en forma innecesaria, con posible

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

afectación al principio de certeza en la elección, dada la distancia que se debe recorrer, del municipio a la sede del consejo distrital correspondiente.

En contraposición a todos los posibles inconvenientes que en el desenvolvimiento de las elecciones pueden crearse, el legislador ordinario, en su exposición de motivos, sólo expresa razonamientos de tipo presupuestario, que no son suficientes para justificar la eliminación de una instancia electoral, como lo son los consejos municipales electorales.

Cabe recordar que actualmente existen en el Estado de Guerrero ochenta y un Municipios y sólo veintiocho distritos electorales locales, con la aclaración de que los Municipios de Chilpancingo de los Bravo, Chilapa de Álvarez, Taxco de Alarcón y Tlapa de Comonfort, tienen cada uno dos distritos electorales, en tanto que el Municipio de Acapulco de Juárez tiene siete distritos electorales y, en vía de ejemplo, que los distritos electorales locales X, XI y XXII, están compuestos cada uno con seis Municipios.

Por consiguiente, dada la problemática e inconvenientes a que se ha hecho referencia, la reforma al artículo en comento, en concepto de esta Sala Superior, resulta inconstitucional.

V. Fecha de jornada electoral para la elección de Gobernador en el año 2011.

Los partidos políticos actores afirman que el artículo 183 de Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, establece como fecha para



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

1262

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

la jornada electoral el primer domingo de julio del año en que deben celebrarse elecciones ordinarias de Gobernador, Ayuntamientos y diputados locales.

En el inciso j), del artículo VIGÉSIMO transitorio de la mencionada ley, para la elección de Gobernador del Estado, se fija el primer domingo de febrero del año dos mil once, como fecha para llevar a cabo la jornada electoral respectiva, por lo que, según los enjuiciantes, se viola el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que obliga a establecer como fecha de elección el primer domingo de julio del año en que deban celebrarse los comicios.

En opinión de la Sala Superior, el concepto de invalidez es esencialmente fundado porque, efectivamente, el precepto impugnado es contrario a lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Carta Magna.

Como se prevé en ese artículo de la Constitución federal, las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos que se realicen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, **la jornada electoral debe tener verificativo el primer domingo de julio del año en que corresponda.**

En el inciso j), del artículo VIGÉSIMO transitorio de la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, para la elección de Gobernador del Estado, **se fijó el primer domingo de febrero del año dos mil**

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

once, como fecha para llevar a cabo la jornada electoral respectiva.

Así, es evidente que el legislador local, al promulgar la norma legal transitoria, no se ajustó a lo previsto en la Constitución federal, al no fijar, como fecha para la elección de Gobernador del Estado, el primer domingo de julio del año correspondiente.

Por esta razón, se considera que el artículo VIGÉSIMO transitorio de la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero es contrario a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución General de la República.

No escapa a la opinión de este Tribunal que, en el Decreto de reformas constitucionales y en la Ley impugnados, para la elección de gobernador no se incluyeron disposiciones transitorias para definir, como sí se hace respecto de la elección de Ayuntamientos y diputados al Congreso del Estado de Guerrero, a celebrarse en el año dos mil ocho, la duración de los correspondientes mandatos constitucionales.

Tampoco se advierte que con el propósito de cumplir lo dispuesto en el citado artículo 116 constitucional, el Congreso del Estado haya reformado el artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, porque sigue vigente la norma que establece, como fecha de toma de posesión del cargo de gobernador, el día primero de abril del año de renovación del período constitucional.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

1283

SUP-AG-3/2008 y SUP-AG-4/2008

Por tanto, conforme lo previsto en el artículo VIGÉSIMO transitorio de la nueva Ley Electoral del Estado, se podría provocar que las elecciones para renovar al depositario del Poder Ejecutivo del Gobierno Estatal, no se puedan celebrar el primer domingo de julio del año correspondiente, de acuerdo a lo establecido en los artículos 24 y 183 de la referida Ley electoral local, porque el mandato constitucional del Gobernador tiene duración de seis años, en términos del texto vigente del artículo 60 de la Constitución del Estado de Guerrero (que no fue materia de la reforma constitucional).

Conforme a la legislación constitucional y legal antes citada, la elección de Gobernador de Guerrero sería el primer domingo del mes de febrero del año dos mil once, el actual gobernador concluye su mandato el treinta de marzo de dos mil once y, el nuevo gobernador debe tomar posesión del cargo el primero de abril de dos mil once y, deberá concluirlo el treinta de marzo del año dos mil diecisiete, por ende, la fecha de la jornada electoral no se llevaría a cabo de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución federal.

Relacionado con este tema, los demandantes sostienen que, en términos de la referida disposición constitucional, las elecciones federales y locales se deben celebrar en la misma fecha y, por consiguiente, en el mismo año.

Por lo anterior, si los artículos CUARTO y QUINTO transitorios del Decreto número 559 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, así como los numerales 183, 191, y los artículos DECIMO TERCERO,

SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

DECIMO CUARTO, DECIMO QUINTO y DECIMO SEXTO transitorios, éstos de la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, establecen una fecha para la elección de diputados y ayuntamientos, y otra distinta para la de gobernador, en concepto de los actores, contravienen el precepto constitucional antes mencionado.

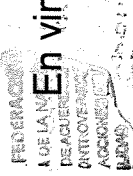
En opinión de esta Sala Superior, es infundado este concepto de invalidez, dado que de la lectura del inciso a), de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contrariamente a lo manifestado por los incoantes, no se advierte que se obligue a las legislaturas de las entidades federativas a fijar como fecha para la celebración de los comicios locales, el mismo año en que se llevan a cabo las elecciones federales, sino que las deja en libertad de determinar en qué anualidad se deben renovar a los depositarios del poder público estatal.

Más aun, si se tiene en cuenta que el mencionado precepto constitucional prevé, en su parte final, una excepción para aquellos Estados que teniendo elecciones el mismo año de los comicios federales y su jornada electoral no coincida con el día de la jornada electoral federal, no tienen que ajustar a esta, la fecha en que se llevará a cabo la jornada electoral local, en virtud de lo cual, si en los años en que coincidan las elecciones federales y las locales, las legislaturas estatales no están obligadas a definir una misma fecha para la celebración de ambas elecciones, no se puede sostener, contrariamente a lo afirmado por los demandantes, que forzosamente los comicios para renovar a los integrantes de los ayuntamientos, a los diputados del Congreso local, y al gobernador, deban



SUP-AG-3/2008 y SUP AG-4/2008

llevarse a cabo en la misma fecha en que se celebre la jornada electoral para la renovación de los depositarios del poder público federal.



En virtud de lo anterior, se considera lo siguiente:

PRIMERO. Los conceptos de invalidez expresados por los partidos políticos del Trabajo y Convergencia, que fueron sintetizados en los apartados I y II, no son motivo de opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opina que, los artículos 37 bis de la Constitución local; 15, 16, 17 y 303 de la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, no conculcan el texto de la Constitución General de la República.

TERCERO. En opinión de esta Sala Superior, el párrafo quinto del artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, contraviene lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO. La Sala Superior opina que el inciso j), del artículo VIGÉSIMO transitorio de la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero es violatorio del inciso a), de la fracción IV, del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México, Distrito Federal, a seis de febrero de dos mil
ocho.


MAGISTRADA PRESIDENTA


MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO


CONSTANCIO CARRASCO
DAZA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO


MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA

JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO


SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS


MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO



TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS