



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

**OPINIÓN DE ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

EXPEDIENTE: SUP-OP-18/2015

**ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD: 67/2015 Y
SU ACUMULADA 72/2015**

**PROMOVENTES: PARTIDOS
POLÍTICOS NACIONALES
MOVIMIENTO CIUDADANO Y ACCIÓN
NACIONAL**

**AUTORIDADES DEMANDADAS: LXIV
LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL
ESTADO DE CHIHUAHUA Y OTROS**

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, 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, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 72/2015, LA CUAL SE ENCUENTRA ACUMULADA A LA DIVERSA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 67/2015, A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas

El Partido Acción Nacional señala como autoridad emisora de la norma general impugnada a la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua y como entidad del Poder Ejecutivo que la promulgó, al Gobernador de dicha entidad federativa.

Normas impugnadas

Las normas generales cuya validez se impugna son los decretos legislativos 917/2015 II P.O. y 938/2015 II D.P., publicados en el

SUP-OP-18/2015

Periódico Oficial del Estado el ocho de agosto de dos mil quince, así como los artículos 21, fracción II; 27, párrafo tercero; 27 TER, párrafo tercero; y 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, reformada y adicionada mediante los decretos antes mencionados.

Disposiciones constitucionales violadas

El partido actor estima que, entre otros, se vulneran los artículos 1º, 16, 34, 35, 39, 40, 41, 73, 116 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Temas planteados en la acción de inconstitucionalidad

En el caso, los conceptos de invalidez se formulan al tenor de los siguientes temas:

Primer concepto de invalidez. Violación al proceso legislativo.

Los decretos 917/2015 II P.O. y 938/2015 II D.P., mediante los cuales se reformaron, derogaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, a criterio del promovente resultan inconstitucionales, porque en el proceso legislativo relativo se presentaron graves deficiencias, lo que implica una violación a los artículos 16 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso

El Partido Acción Nacional considera que al momento de aprobar los decretos controvertidos, la Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua incurrió en graves deficiencias en el proceso legislativo, toda vez que, según aduce, se encontraba pendiente de resolver la solicitud de referéndum, previsto en el artículo 202 de la Constitución local, por lo que no existía una



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

reforma constitucional propiamente dicha. Asimismo, sostuvo que el Congreso local carecía de facultades para dictar artículos económicos, y que correspondía a un órgano distinto al Pleno del Congreso la elaboración de la minuta de Decreto, para efectos de su publicación, por lo que no existía garantía alguna de que la misma fuera fiel reflejo de la voluntad de los integrantes de la Cámara.

Opinión.

En relación a los planteamientos contenidos en este concepto de invalidez, la Sala Superior considera que no puede emitir pronunciamiento en torno a dichas cuestiones, por rebasar el ámbito de su competencia especializada en la materia electoral.

Lo anterior es así toda vez que los conceptos aducidos por el Partido Acción Nacional mediante los cuales argumenta que se violó el procedimiento legislativo por el cual se aprobó el Decreto tildado de inconstitucional, no son materia de opinión de este órgano jurisdiccional especializado debido a que se trata de temas que no son exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en lo general y del Derecho Parlamentario en lo particular, por ser planteamientos vinculados con violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo del Estado de Chihuahua.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir las opiniones identificadas con las claves de expediente SUP-OP-3/2014, SUP-OP-7/2014, SUP-OP-54/2014, SUP-OP-6/2015, SUP-OP-7/2015, SUP-OP-8/2015, entre otras.

SUP-OP-18/2015

Segundo concepto de invalidez. Diputados flexibles. El artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua es contrario al mandato constitucional contenido en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso

El Partido Acción Nacional considera que el precepto de la constitución local impugnado genera incertidumbre jurídica, en razón de lo siguiente:

El artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en la integración de las legislaturas de los Estados, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales, lo que implica necesariamente que la composición del Congreso debe reflejar la fuerza electoral del partido de que se trate, con las variaciones porcentuales de más o de menos ocho puntos porcentuales.

A efecto de dar cabal cumplimiento al mandato precisado, se requiere que el número de integrantes de la Legislatura sea fijo para, a partir de ahí, realizar el cálculo correspondiente para determinar cuántos diputados deberán ser asignados a cada una de las fuerzas políticas con derecho a ello.

Consecuentemente, la porción constitucional impugnada, al prever la posibilidad de asignar hasta tres diputados plurinominales adicionales, para evitar que un partido político se ubique en la hipótesis de subrepresentación, genera incertidumbre jurídica,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

983

SUP-OP-18/2015

pues la representación de cada partido político se modificará en función del número de miembros que integre la Legislatura.

Resulta innecesaria la asignación de diputados flexibles, pues lo debido es otorgar las curules a los partidos mayormente representados y, de ser posible, otorgar su proporcionalidad a los partidos con menor votación.

Artículo impugnado. A efecto de emitir la opinión conducente, esta Sala Superior advierte que el texto de la disposición que se considera contraria a la Constitución (ver parte resaltada) es el siguiente:

Artículo 40. ...

El Congreso del Estado se integra por veintidós diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y once diputados electos según el principio de representación proporcional, para lo cual, existirá una circunscripción plurinominal correspondiente al territorio de la Entidad. **Podrán además asignarse hasta tres diputados plurinominales adicionales, para evitar que un partido político se ubique en la hipótesis de subrepresentación que prohíbe esta Constitución y a fin de garantizar la representación mínima a los partidos que alcancen el umbral de votación exigido y demás requisitos que establezca la ley.** Los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Ningún partido político podrá contar con más de veintidós diputados por ambos principios. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso, sobre la base de 33 diputados, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal válida emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida, más el ocho por ciento.

Asimismo, en la integración total de la legislatura, sobre la base de 33 diputados, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación estatal



LA FEDERACIÓN
TICIA DE LA UNIÓN
RAL DE ADULTOS
E CONTINUA S
Y DE ACCIÓN E
IONALIDAD.

SUP-OP-18/2015

válida emitida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Si un partido político alcanzara las 22 diputaciones por mayoría relativa, para poder adicionarse o reformarse la Constitución del Estado, se requerirá el voto de cuando menos 23 de los Diputados.

Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, cada partido político deberá registrar una lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes, la cual no podrá contener entre propietarios y suplentes más del 50% de candidatos de un mismo género.

Sólo se asignarán diputaciones de representación proporcional a los partidos políticos que postularon candidatos de mayoría relativa en catorce ó más distritos electorales uninominales y hayan alcanzado cuando menos el 2% de la votación estatal válida emitida.

Las primeras once diputaciones de representación proporcional se distribuirán mediante rondas de asignación entre los partidos políticos con derecho a ello, atendiendo al orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos de la votación estatal válida emitida.

En una primera ronda, se asignará una diputación a cada partido político que haya obtenido por lo menos el 2% de la votación estatal válida emitida. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 5%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una tercera ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 10%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una cuarta ronda se asignará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 20% de la votación. Si agotado este procedimiento, aún quedaren diputaciones por asignar, éstas se otorgarán por rondas de asignación, de una en una y en orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos hasta agotar su totalidad.

Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político se asignarán alternada y sucesivamente, utilizando el sistema de listas previamente registradas por los partidos políticos para tal efecto y atendiendo a los más altos porcentajes obtenidos en su distrito por cada uno de los candidatos del mismo partido político, de la votación estatal válida emitida, en los términos que se establezcan en la Ley.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

Si agotado este procedimiento, un partido político quedara subrepresentado conforme a lo previsto en este artículo, se hará uso de los diputados plurinominales adicionales, sólo en la medida necesaria para evitar el margen de ocho puntos de subrepresentación al que se hace alusión. **Una vez asignado el diputado o diputados plurinominales para compensar la subrepresentación, no se volverá a realizar el recálculo de la misma, ni realizar asignación alguna.**

Opinión.

Ahora bien, en lo que al caso interesa, se debe destacar por una parte, que conforme al principio de representación proporcional se atribuye a cada partido político el número de escaños que corresponde a los votos emitidos en 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 reglamentar ese principio conforme al texto expreso del artículo 116, de la Constitución Federal.



ATENCIÓN
COMISIÓN
DE ACUERDOS
DE CONTROVERSIAS
DE ACCIONES
DE NULIDAD.

El precepto constitucional en cita pone de relieve, que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional; en los términos que señalen sus leyes, sin que en ningún caso un partido político pueda 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, aunque esto 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 de su votación más el ocho por ciento y, que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al de la votación que hubiere recibido menos

SUP-OP-18/2015

ocho puntos porcentuales.

Así, siempre que respete los parámetros apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior del Congreso Estatal.

De esta forma, esta Sala Superior opina que la norma impugnada debe estimarse acorde con los lineamientos establecidos en el artículo 116 constitucional y al sistema de representación proporcional establecido por el propio código supremo, retomado por el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, conforme al cual en el numeral 40 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, medularmente estableció que el Poder Legislativo estatal se integrará por 22 diputados electos por los principios de mayoría relativa y 11 por el principio de representación proporcional, y que tendrán derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional los partidos políticos que habiendo registrado candidatos de mayoría relativa en cuando menos catorce distritos uninominales, hayan alcanzado por lo menos el dos por ciento de la votación estatal efectiva.

La propia normativa establece que el número de Diputados de representación proporcional que se asigne a cada partido se determinará en función del porcentaje de votos efectivos obtenidos, siendo que en todo caso esa asignación se hará siguiendo el orden que tuvieron los candidatos en la lista o listas correspondientes, sin que en ningún caso un partido pueda contar con más de 22 diputados por ambos principios.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

Asimismo, establece que cuando un partido político se ubique en la hipótesis de subrepresentación, podrán asignarse hasta tres diputados plurinominales adicionales, a efecto de compensar dicha situación, lo que se estima es acorde con los lineamientos previstos en el artículo 116 constitucional, con el sistema de representación proporcional establecido por el propio código supremo, y con la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas.

El mecanismo únicamente opera cuando la subrepresentación se encuentre fuera de los márgenes constitucionalmente permitidos, es decir, cuando la representación un partido político tenga en el Congreso Estatal sea menor a la votación que haya obtenido menos el ocho por ciento.

AL DE LOS
DE JUSTICIA
GENERAL DE
MITE DE
ALES Y DE
QUICIONA

En ese sentido, conviene precisar que los diputados que pueden adicionarse en el supuesto de subrepresentación precisado, no tienen el carácter de itinerantes, razón por la cual la integración de la legislatura en concreto en que se aplique dicha medida siempre será la misma, por lo que el número de integrantes del Congreso Estatal podrá variar de una legislatura a otra, pero no en la misma, por lo que en este aspecto la disposición constitucional cuya invalidez se impugna tampoco genera incertidumbre jurídica.

Por otra parte, la circunstancia de que se determine la adición de diputados para compensar la subrepresentación señalada, tampoco genera incertidumbre jurídica respecto al sistema de votación, pues las reglas relativas a las determinaciones que deben adoptarse por mayoría simple o calificada resultan aplicables independientemente del número de integrantes del Congreso local.

SUP-OP-18/2015

Tercer concepto de invalidez. Requisitos de idoneidad para candidatos independientes. El Partido Acción Nacional considera que el texto reformado del artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua es contrario a lo previsto en los artículos 1, 35 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso

En esencia, el partido político accionante fundamentó su pretensión en las siguientes consideraciones:

- Los requisitos exigidos se refieren a calidades inherentes al ser humano.
- Los requisitos violan el derecho político-electoral de los ciudadanos pues coartan y limitan artificialmente el derecho de los candidatos postulados de manera independiente, sin cumplir con el principio de progresividad.

Artículo impugnado. A efecto de emitir la opinión conducente, esta Sala Superior advierte que el texto de la disposición que se considera contraria a la Constitución (ver parte resaltada) es el siguiente:

Artículo 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier empleo o comisión, teniendo las demás cualidades que las leyes establezcan. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y que acrediten no ser ni haber sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, y que reúnan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

...

Opinión.

En primer término, no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, el veinticinco de septiembre de dos mil catorce, determinó la constitucionalidad de una norma similar en la legislación del Estado de Guerrero, por unanimidad de ocho votos, con los siguientes razonamientos.

En dicho caso la norma en estudio se encontraba relacionada con el requisito establecido por el legislador de Guerrero, para registrar candidaturas independientes, en el sentido de que el aspirante no haya sido integrante de algún partido político, cuando menos en los dos años anteriores a la solicitud de registro.

Al respecto el alto tribunal, consideró, en esencia las siguientes premisas:

- Sometió la medida a un escrutinio estricto de proporcionalidad, al considerar que al restringir el derecho a ser votado, debía determinarse si perseguía una finalidad constitucionalmente imperiosa y si se trataba de una medida que restringe en menor grado el derecho protegido.
- Consideró que la medida tenía una finalidad constitucionalmente imperiosa, dado que se encontraba

SUP-OP-18/2015

encaminada a que el acceso de los ciudadanos independientes al ejercicio del poder público se dé en condiciones de igualdad, preservando esa vía de acceso a los cargos públicos como una verdadera opción ciudadana y como una alternativa al sistema de partidos políticos.

- Que al estar dirigida la limitación a quienes hubieran sido integrantes de algún instituto político, podrían servirse de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de su candidatura. Por tanto se lograba que el acceso a las candidaturas independientes sea efectivamente para ciudadanos que buscaran contender sin el apoyo de una estructura partidista.

Por tanto, estableció que la medida impugnada restringía en menor medida el derecho a ser votado. Toda vez que, por un lado, quienes se encuentran en el supuesto de la prohibición en análisis disponen de alternativas para ejercer su derecho a ser votados, ya sea por conducto del partido político al que pertenecen o a través de uno diferente y, por otro, en lo referente al periodo de la prohibición, esto es, de dos años, se estima que con él se evita que el instituto político al que haya pertenecido el aspirante, le brinde apoyo durante el proceso comicial.

En tales condiciones, el alto tribunal concluyó que, al perseguir un fin constitucional imperioso, ajustarse estrechamente al cumplimiento de ese fin, y ser la medida menos restrictiva para alcanzarlo, la medida no era una restricción desproporcionada al derecho de ser votado, por lo que se reconocía su validez.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

Ahora bien, esta Sala Superior opina, que no es conforme a la Constitución la porción normativa cuestionada, en atención a lo siguiente.

En primer lugar, cabe señalar que la diferencia entre una medida y otra corresponde a la temporalidad señalada, es decir en la legislación de Guerrero se prevé el término de dos años, y en la actual el de tres años.

Ahora bien, cabe señalar que el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra, en términos generales, el derecho humano de la ciudadanía a votar en las elecciones populares.

Conforme al artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades, entre las que se incluyen a las Legislaturas locales, en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El imperativo es claro, todas las autoridades deben potencializar y hacer viable el pleno ejercicio de los derechos humanos.

De la interpretación de lo dispuesto en el precepto citado, en relación con el artículo 35, fracción I, de la Constitución General de la República, se determina la obligación a cargo de los congresos de las entidades federativas de garantizar a las y los ciudadanos el pleno ejercicio de su derecho para votar en las elecciones populares para elegir a sus representantes, por ello es que la facultad soberana de los Estados tiene por límite, la plena viabilidad de las normas constitucionales que posibiliten el

FEDERACIÓN
DE LA NACIÓN
ACUERDOS
PROVERSIAS
OCIONES DE
IDAD.

SUP-OP-18/2015

ejercicio del derecho a ser votado de los ciudadanos teniendo las calidades de ley.

En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte Interamericana en el caso Gelman contra Uruguay, resuelta el veinticuatro de febrero de dos mil once, al sostener que:

[la] legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.

[de ahí que] la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo "susceptible de ser decidido" por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un "control de convencionalidad", que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.

Por tanto, debe considerarse que el límite de la soberanía de las Legislaturas de las entidades federativas reside en la tutela y protección de los derechos fundamentales, esto es, todos los derechos humanos, dentro de los que están los de índole político electoral, y la sujeción de los poderes públicos a la Constitución Federal y los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos.¹

Al respecto, el texto de la disposición que se considera contraria a la Constitución (ver parte resaltada) es el siguiente:

Artículo 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

¹ Tal argumentación sirvió de base en la opinión SUP-OP-7/2015.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier empleo o comisión, teniendo las demás cualidades que las leyes establezcan. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y que acrediten no haber sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso electivo en el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, y que reúnan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;



LA FEDERACIÓN
CANCER DE LA NACIÓN
AL DE ACUERDOS
CONTROVERSIAS
E ACCIONES DE
VALIDAZ.

En opinión de este órgano jurisdiccional especializado, le asiste la razón al accionante ya que tanto el plazo de tres años sin haber pertenecido a un partido político como la no participación en la elección inmediata anterior, exigidos como requisitos para que una o un aspirante alcance su registro como candidato independiente, resultan contrarios a las bases y principios constitucionales.

A continuación se explican las razones que justifican la opinión de esta Sala Superior, para lo cual se analizarán la legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida que se combate.

Como se verá a continuación, este órgano colegiado considera que la medida adoptada en Chihuahua no cumple con varios grados del test de proporcionalidad; sin embargo, pese a que la falta de cumplimiento de una hace innecesario el estudio de las subsecuentes, se desarrolla el estudio de cada una en atención a que la Suprema Corte podría diferir del criterio adoptado en esta Opinión.

SUP-OP-18/2015

Es por ello que se exponen todas las razones por las cuales se considera inconstitucional el precepto impugnado.

1) Legitimidad de la medida

De inicio, resulta fundamental entender la naturaleza del precepto combatido. Como se desprende de su simple lectura, la porción normativa tildada de inconstitucional contiene una limitación a un derecho humano político-electoral, el de las personas a ser votadas a través de candidaturas independientes. Al respecto, es importante recordar que la Constitución reconoce que este derecho se puede ejercer a través de un partido político o mediante una candidatura independiente, lo cual permite concluir que existen dos manifestaciones principales del derecho a ser votado.

Ahora bien, en el párrafo anterior se dijo que la medida que se combate constituye una limitación, por lo que esta Sala Superior explicará porque tiene esa naturaleza y no la de una simple regulación, así como las consecuencias que ello implica.

En primer lugar, es importante recordar que la jurisprudencia de la SCJN ha sido constante en reconocer que las entidades federativas tienen un amplio grado de libertad de configuración para determinar el contenido de diversas instituciones y figuras en materia electoral. Por todas, véanse las jurisprudencias P./J. 52/2010², P./J. 8/2010³, P./J. 13/2010⁴, P./J. 14/2010⁵, P./J.

² Tesis jurisprudencial P./J. 52/2010, registro de IUS 164783, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1566.

³ Tesis jurisprudencial P./J. 8/2010, registro de IUS 165279, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 2316.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

19/2010⁶ y P./J. 120/2009⁷. En la última jurisprudencia citada, cuyo rubro es "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS", la Suprema Corte expuso uno de los criterios que han fundado una nutrida e interesante doctrina en torno al análisis de medidas que impacten centralmente el goce o ejercicio de derechos fundamentales, las cuales, según expuso, deben ser sometidas a un escrutinio estricto cuando se analice su proporcionalidad.

Siguiendo con la línea antes planteada, la diferencia entre una limitación y la regulación de un derecho consiste en que, mientras la primera acota la titularidad o alcance de un derecho, la segunda determina las condiciones de acceso o los requisitos de ejercicio del mismo. Dicho de otra manera, mientras que una limitación establece los contornos que explican lo amplio o restringido de un derecho, su regulación establece las condiciones bajo las cuales se ejerce.

Esta explicación es de gran relevancia para efectos de la teoría constitucional. En efecto, como se expuso anteriormente, la Suprema Corte ha reconocido que existe una amplia libertad configurativa para que las entidades federativas regulen, entre otras cosas, el ejercicio de derechos político-electorales. No obstante, cuando las medidas legislativas adoptadas por un

⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 13/2010, registro de IUS 165203, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 2326.

⁵ Tesis jurisprudencial P./J. 14/2010, registro de IUS 165247, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 2320.

⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 19/2010, registro de IUS 165221, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 2323.

⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 120/2009, registro de IUS 165745, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 1255.

SUP-OP-18/2015

Congreso local se proyectan sobre un derecho humano, limitándolo, las mismas serán analizadas bajo un escrutinio estricto, pues lo que está en juego es la vigencia de un principio constitucional.

Según se expuso, las limitaciones a un derecho pueden ser, principalmente, de dos tipos: las que reducen la titularidad de un derecho o las que reducen sus alcances. Traduciendo esto a un ejemplo relacionado con el tema que se analiza, una limitación del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente, que afecte sus alcances, sería una norma que estableciera que las candidaturas independientes no se considerarán admisibles para contender por cierto cargo de elección popular. Por otra parte, una norma que reduce la idoneidad de las personas para ser consideradas como candidatas independientes afecta la titularidad del derecho.

Es precisamente este punto el que conduce a la Sala Superior a sostener que la medida que ahora se combate carece de una finalidad constitucionalmente admisible y que, por tanto, resulta ilegítima: la medida no está determinando bajo qué condiciones o parámetros se puede aspirar a una candidatura independiente, sino que está determinando qué personas pueden aspirar y cuáles no. Se trata de una medida que, más allá de la naturaleza del cargo de elección popular al que se pretenda aspirar, está fijando requisitos de idoneidad para acceder a una candidatura, más allá de lo previsto en el texto de la Constitución Federal.

Esto exige recordar el marco constitucional y convencional que regula las candidaturas independientes:

Constitución



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

...

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

...

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

...

Como puede advertirse, el derecho a ser votado a través de una candidatura independiente puede ser sujeto a *requisitos, condiciones y términos*, pero las dos condicionantes establecidas



DE LA FEDERACIÓN
JURISDICCION DE LA NACIÓN
GENERAL DE ACUERDOS
E DE CONTROVERSIAS
S Y DE ACCIONES DE
CIONALIDAD.

SUP-OP-18/2015

en la legislación de Chihuahua van más allá, al exigir una idoneidad de la persona para aspirar a una categoría de candidatura, con independencia del cargo.

El problema de esta exigencia es que resulta abiertamente discriminatoria, pues no se exigen requisitos análogos por ejemplo, para que una persona sea postulada por un partido político. Es decir, una persona puede no afiliarse a partido alguno y ser postulada cada tres años para el mismo cargo por un partido político distinto en cada ocasión, sin que ello afecte su elegibilidad.

Al respecto, es importante recordar que, al reconocer el derecho al voto pasivo, tanto el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen que las personas tienen "derechos y oportunidades". Así, la mención de las oportunidades pone un énfasis especial respecto a la obligación de los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para materializar los derechos políticos formalmente reconocidos.

En el presente caso, el derecho a las candidaturas independientes se reguló en la constitución de Chihuahua mediante decreto 866-2015 II P.O. publicado en el Periódico Oficial del Estado el 1º de abril de 2015, es decir, hace cuatro meses. En ese momento, el artículo 21, fracción II, de la constitución local establecía lo siguiente:

Artículo 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

...

II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier empleo o comisión, teniendo las



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

demás cualidades que las leyes establezcan. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la Ley Electoral;

Lo anterior resulta relevante puesto que la reforma que ahora se combate fue aprobada por el Congreso local el 29 de junio de 2015, esto es a menos de dos meses de la reforma antes descrita y a menos de un mes de celebradas las elecciones locales en varias entidades federativas y las de diputaciones federales, en las cuales seis candidatos independientes resultaron ganadores.

Este hecho evidencia la finalidad de la limitación introducida en la Constitución de Chihuahua respecto del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente. Asimismo, permite entender las razones por las cuales la medida objeto de análisis carece de legitimidad constitucional, al resultar discriminatoria por no proteger una institución u órgano mediante una definición de la idoneidad de las y los candidatos. La medida no tiene que ver con condiciones de acceso al registro, sino con la titularidad del derecho a ser votado:

La situación se agrava si se considera que la medida podría tener un impacto retroactivo en perjuicio de personas que actualmente no militen en partidos políticos y que hayan iniciado los trámites y procesos tendientes a un eventual registro como independientes para el proceso electoral 2015-2016.

Para concluir el análisis de la legitimidad, esta Sala considera que se está confundiendo la independencia de una candidatura como una cuestión meramente instrumental que permite materializar el

SUP-OP-18/2015

derecho a ser votado, con una independencia concebida como una cualidad –moral o ideológicamente– deseable en quienes contiendan por esa vía.

Como se adelantó, pese a que esta Sala Superior considera que la medida carece de legitimidad por ser una limitación excesiva de un derecho reconocido a nivel constitucional, y basada en un criterio discriminatorio –con consecuencias potencialmente retroactivas.

2) *Idoneidad de la medida*

En este punto, el análisis debe ser diferenciado. Por una parte, exigir a las personas que no hayan estado afiliadas ni hayan desempeñado cargos directivos en partidos políticos durante un cierto período de tiempo, puede ser considerado como una medida adecuada para garantizar que una persona sea efectivamente independiente de una estructura partidista. Esto no quiere decir que la medida sea válida, pues falta el estudio de su necesidad y proporcionalidad.

Por otra parte, la exigencia de que las personas no hayan contenido en una elección anterior, postuladas por un partido político, carece de idoneidad, pues no es adecuada para garantizar la independencia de un partido político. En efecto, la participación en una elección es irrelevante para efectos de analizar si alguien pertenece o no a una estructura partidista, pues los partidos políticos tienen la potestad de nominar candidatas y candidatos ajenos a sus filas de militantes.

3) *Necesidad*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

Cuando una medida se proyecta sobre la titularidad o alcance de un derecho humano, la Constitución exige que ésta sea estrictamente necesaria, es decir, que no existan otras que resulten menos lesivas para el derecho sacrificado.

En este sentido, el simple cotejo de las personas afiliadas a un partido político y de su dirigencia es suficiente para analizar si una persona es o no independiente del mismo. Aunque se mencionó anteriormente, esta Sala Superior estima de la mayor relevancia señalar que las candidaturas independientes tienen una naturaleza meramente instrumental para permitir el ejercicio del derecho a ser votado. Esto quiere decir que una candidatura independiente no tiene cualidades intrínsecas que exijan un cierto grado de independencia o autonomía frente a las agrupaciones políticas.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
FEDERACIÓN
IA DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
ONTRAVENIRSE
ACCIONES DE
ALIDAD.

La Constitución no exige que las y los candidatos sean más o menos independientes de un partido político, sino que su nominación sea por una vía distinta a la partidista, en cumplimiento a los requisitos y condiciones que al efecto se determinen. Si una persona no es postulada por un partido político, sólo tiene la oportunidad de postularse como independiente.

La necesidad de regular el acceso a las candidaturas independientes deriva, principalmente, de la importancia de dotarlas de igualdad de oportunidades para contender y ganar una elección. Por ello quienes se registren tendrán acceso a recursos públicos y a tiempos en radio y televisión, de modo que la regulación del registro en estas candidaturas debe verse motivada por el interés en aprovechar los recursos existentes en aras de

SUP-OP-18/2015

transformarlas en oportunidades reales de éxito en el marco de una contienda electoral.

En este contexto, la exigencia de un procedimiento para que las personas acrediten que cuentan con cierto respaldo ciudadano y con un esquema de organización que garantice la transparencia y rendición de cuentas, implican trámites cuyo cumplimiento requiere de una cantidad de tiempo que, por sí misma, impediría a las personas participar en un proceso interno partidista para después buscar una candidatura independiente.

Por lo anterior, esta Sala Superior considera que ambas medidas resultan innecesarias y, por tanto, son inconstitucionales.

4) Proporcionalidad

En adición a lo antes expuesto, esta Sala Superior considera que la medida carece de proporcionalidad, pues la exigencia de tres años sin militancia partidista o la consistente en no haber participado en la elección inmediata anterior, tienen un impacto tan grande sobre el derecho de las personas a ser votadas a través de una candidatura independiente, que terminan por eliminar parcialmente su vigencia.

En efecto, la norma que se impugna confunde la falta de un pasado partidista —de cuando menos tres años— con independencia, cuando ésta se refiere únicamente a una vía para la obtención de una candidatura. Así, podría ser razonable que se exija que una persona no haya contendido en un proceso interno para obtener una candidatura partidista en esa misma elección. Esto se justificaría incluso para evitar que la persona que aspira a la candidatura independiente haga uso de recursos públicos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

durante la etapa de precampañas, para después buscarlos como independiente.

Por otra parte, cabe hacer notar que con la expedición de la norma se hace nugatorio el derecho de diversos ciudadanos chihuahuenses que quisieren participar como candidatos independientes en el próximo proceso electoral, ya que con la emisión de la ley se les solicita que para el próximo proceso cumplan con los requisitos en cuestión, es decir a una situación futura se le impone una restricción basada en hechos pasados.



DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA EN LA ACCIÓN
GENERAL DE ACUERDOS
TE DE CONSERVACIONES
ES Y DE ACCIONES DE
JICIONALIDAD.

Por todo lo anterior, esta Sala Superior opina que los requisitos establecidos en el artículo 21, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua es contrario a las bases y principios constitucionales previstos en los artículos 1º y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como ajeno al derecho humano a ser votado a través de una candidatura independiente.

Cuarto concepto de invalidez. Umbral mínimo para la conservación de registro como partidos políticos estatales respecto de los partidos políticos que han perdido su registro como nacionales. El artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, deviene inconstitucional, pues prevé que los partidos políticos nacionales que pierdan su registro como consecuencia de no haber alcanzado el umbral mínimo de votación en un proceso electoral federal, tienen la posibilidad de optar por el registro como partido político local, siempre y cuando en la elección local inmediata anterior hubieren obtenido por lo menos el dos por ciento de la votación válida emitida y hubieren postulado

SUP-OP-18/2015

candidatos en al menos la mitad de los municipios y distritos, porque contraviene el artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Motivos del disenso

El partido impugnante aduce que la porción normativa controvertida resulta contraria al mandato constitucional previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), pues en el mismo se establece que los partidos políticos estatales, con la finalidad de conservar el registro ante la autoridad electoral local, deberá obtener, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación de los Poderes Ejecutivo o Legislativo locales.

Del mismo modo, señala el promovente que dicha norma, resulta contraria a lo señalado por el artículo 94, incisos b) y c) de la Ley General de Partidos Políticos, en los cuales se establece que los partidos políticos locales podrán perder registro si no obtienen en la elección ordinaria anterior por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en las elecciones de gobernador, diputados a las legislaturas locales, ayuntamientos, Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, ya sea que participe de forma individual o coaligado.

Lo anterior en el entendido que, desde su perspectiva, con ello el constituyente local contravino el marco normativo establecido tanto por la Constitución Federal, como por las normas generales en la materia, dejando de lado que la propia Norma Fundamental establece un solo régimen jurídico electoral, sin distinciones



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

ociosas que pueden llegar a confundir la comprensión racional del propio texto constitucional.

Asimismo, el partido político promovente, aduce que la reforma constitucional de mérito generó la configuración de una incongruencia normativa.

Elo es así pues, por un lado, la porción normativa en estudio precisa que los partidos políticos que hayan perdido registro ante el Instituto Nacional Electoral, en caso de que opten por obtener su registro local, deberán de acreditar haber obtenido al menos el

dos por ciento de votación válida emitida en la última elección

local.

Y por otro, el artículo 27 BIS de la propia Constitución local, señala que para efecto de obtención de financiamiento, los partidos políticos deberán acreditar al menos el haber obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral inmediato anterior al ejercicio presupuestal que se trate.

Artículo impugnado. La porción normativa del artículo impugnado dispone lo siguiente:

Artículo 27. . .

Los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral podrán participar en los procesos locales en los términos de la ley.

Opinión.

En concepto de la Sala Superior, no se puede emitir opinión sobre la porción normativa sujeta a estudio, atendiendo a que el partido político promovente, parte de la premisa inexacta de que la

SUP-OP-18/2015

porción normativa del artículo 27, párrafo tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, establece lo siguiente:

Los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral podrán participar en los procesos locales en los términos de la ley. Si un partido político nacional pierde su registro por no haber alcanzado el porcentaje mínimo de votación en el último proceso electoral ordinario federal, podrá optar por el registro como partido político local, siempre y cuando en la elección local inmediata anterior hubiere obtenido por lo menos el dos por ciento de la votación válida emitida y hubiere postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos.

JUSTICIA FEDERAL
 DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
 DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

(Énfasis añadido por esta Sala Superior).

De la transcripción anterior, se advierte que el Partido Acción Nacional, sustenta la inconstitucionalidad pretendida en la segunda parte del referido texto, sin embargo, esta Sala Superior advierte que el mismo no fue incluido en el texto definitivo del decreto legislativo 917/2015 II P.O., de ahí que al no existir la porción normativa en cuestión resulte innecesario emitir opinión al respecto.

Quinto concepto de invalidez. Restricciones a la libertad de expresión. El Partido promovente plantea la inconstitucionalidad del artículo 27 TER, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua, pues, en su criterio, establece restricciones distintas al supuesto de "calumnia", en la propaganda que contraten los partidos políticos y coaliciones en los medios masivos de comunicación, por lo que contraría los artículos 1, 6, 7, 41, fracción III, apartado C y 133, de la Constitución, al vulnerar el derecho de expresar y difundir



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

libremente por cualquier medio, ideas, opiniones o información referente a cualquier ofensa o difamación que denigre a candidatos y terceros.

Motivos del disenso.

El precepto legal cuestionado es contrario al derecho de expresión y libre difusión por cualquier medio de ideas opiniones e información, al sujetar la propaganda que contraten los partidos políticos y candidatos independientes a supuestos distintos al concepto de "calumnia" establecido en el artículo 41, apartado C, fracción III, de la Constitución, ya que establece que se debe abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos".



DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA RELACION
GENERAL DE CUERPO
TE DE CONTROVERSIAS
ES Y DIVISIONES DE
ICIGUARDAD.

Ello porque con la reforma de once de febrero de dos mil catorce, en que fue eliminado el concepto de denigración como causa de responsabilidad y sanción en la propaganda de los partidos políticos, tuvo como propósito el fomentar el debate público en el país, dejando como única limitante a la libertad de expresión y difusión de ideas la figura de calumnia.

Artículo impugnado. La porción normativa tildada de inconstitucional es del contenido siguiente:

ARTÍCULO 27 TER. ...

En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y candidatos independientes, así como los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano de estos últimos, deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Opinión.

SUP-OP-18/2015

La Sala Superior considera que la norma controvertida deviene inconstitucional, en atención a los razonamientos vertidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, en la cual se invalidó una disposición similar que se encontraba contenida en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación razonó entre otras cuestiones lo siguiente:

Que el señalado precepto legal establece un supuesto que no se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto a nivel constitucional se establece la prohibición de que en su propaganda electoral los partidos y candidatos se abstengan de realizar expresiones que calumnien a las personas.

En la norma local se regula que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos deben abstener de cualquier expresión que denigre a las instituciones y partidos políticos, o calumnie a las personas.

El punto de partida para el análisis de la disposición impugnada es la modificación que el constituyente permanente hizo al artículo 41, base III, apartado C de la Constitución General mediante la reforma del diez de febrero de dos mil catorce. El texto antes de la reforma establecía que "en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas." Por su parte, el texto con posterioridad



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

a la reforma es el siguiente: "En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas".

Al respecto, debe precisarse que los partidos políticos en nuestro país son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

FEDERACIÓN
DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
CONTRAVENIR
E ACCIONES DE
VALIDAD.

De acuerdo con ese fin, la libertad de expresión de los partidos políticos cobra especial relevancia, pues a través de su ejercicio les brindan información a los ciudadanos para que puedan participar en el debate público, es decir, en la vida democrática. Más aún, a través de la información que proveen contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

La importancia de proteger la libertad de expresión de los partidos políticos ha sido ya reconocida en los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008, el más alto tribunal del país, razonó que:

...la expresión y difusión de ideas son parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma; sin embargo los

SUP-OP-18/2015

derechos con que cuentan los partidos políticos en relación a la libertad de expresión no deben llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados, ya que existen reglas sobre límites plasmados en el primer párrafo del artículo 7 constitucional y el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana. (...) De lo cual se puede deducir que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, y de que cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido.

Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada se señaló:

... en el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión está destinada a privilegiar —el discurso político— es estrecha y en alguna medida, funcionalmente presupuesta.

Del mismo modo en dicho precedente se estableció además, que:

... los partidos políticos tienen derecho a hacer campaña y en parte se justifican institucionalmente porque hacen campaña y proveen las personas que ejercerán los cargos públicos en normas de los ciudadanos. En esta medida, son naturalmente un foro de ejercicio de la libre expresión distintivamente intenso, y un foro donde el cariz de las opiniones y las informaciones es de carácter político —el tipo de discurso que es más delicado restringir a la luz de la justificación estructural o funcional de la libertad de expresión en una democracia—.

Así, la obligación impuesta por la porción normativa en cuestión, que establece que tanto los partidos políticos como los candidatos independientes, deberán abstenerse de realizar expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos, constituye, por sí misma, una restricción a la libertad de expresión, que conforme a los precedentes, debe someterse a un escrutinio estricto, por lo



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

que debe determinarse si persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa; si la medida está estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa y si se trata de la medida que restringe en menor grado el derecho protegido .

Al respecto, se considera que la misma no supera un test de escrutinio estricto y, por tanto, debe ser considerada como inconstitucional.

Ello es así, pues no existe en la Constitución una finalidad imperiosa que justifique excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos o candidatos independientes las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
CALLE DE LA JUSTITIA DE LA NACIÓN
CENTRAL DE LOS CONTROVERSIALES
ES Y DE ACCIONES DE
JUDICIALIZADAS

Lo anterior, en virtud de que la referida restricción fue suprimida mediante la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce al artículo 41, base I, apartado C. Dicha supresión del texto fundamental puede incluso interpretarse en el sentido de que la limitación del discurso político que denigre a las instituciones, ya no es una restricción válida a la libertad de expresión.

Además, en todo caso la medida no tiene cabida dentro del artículo 6º constitucional, que prevé como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

En efecto, la propaganda política o electoral que denigre las instituciones o los partidos políticos no ataca *per se* la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoca algún delito, o perturba el orden público. Para poder determinar que ese sea el

SUP-OP-18/2015

caso, es necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral. De lo contrario, es decir, justificar la obligación de abstenerse de propaganda política o electoral que denigre las instituciones o partidos políticos, porque en algún caso futuro puede llegar a incurrir en unos de los supuestos de restricción del artículo 6º constitucional, sería tanto como censurar de manera previa la propaganda política o electoral.

Así, debe señalarse que la propia Suprema Corte de Justicia de la Unión ha establecido que una restricción a la libertad de expresión para estar justificada requiere del convencimiento pleno de que se presenta uno de los supuestos previstos en el artículo 6º constitucional.

Así, en el caso que nos ocupa, esa conclusión no puede darse por adelantado, sin analizar un caso concreto de propaganda política o electoral.

En esta tesitura, la restricción a la propaganda relacionada con las expresiones que "denigren a las instituciones y a los partidos políticos", no tiene cabida dentro de las restricciones previstas en el artículo 6º constitucional.

Esta conclusión se ve reforzada porque la obligación impuesta protege a las instituciones y a los partidos políticos, los que por su carácter público deben tener un umbral de tolerancia mayor que de cualquier individuo privado.

Además, porque la restricción al contenido de la propaganda política o electoral no tiene como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática o el ejercicio del voto libre e informado, sino al contrario. Por un lado, la restricción contenida



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

en la porción normativa de mérito, limita la información que los partidos políticos o candidatos independientes pueden proveer a los ciudadanos sobre temas de interés público.

Dicha información es indispensable para el debate público y para que los ciudadanos ejerzan su voto de manera libre.

Además, debe precisarse que al restringir la expresión de los partidos políticos, se limita el debate público de forma irracional, pues éste requiere que los partidos políticos elijan libremente la forma más efectiva para transmitir su mensaje y cuestionar el orden existente, para lo cual pueden estimar necesario utilizar expresiones que denigren a las instituciones.



DE LA TRIBUNAL
JUSTICIA DE LA NACIÓN
TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
FEDERACION
SALA SUPERIOR

Por el otro, porque el incumplimiento de lo previsto en la porción normativa en cuestión tendría como consecuencia la imposición de alguna de las sanciones previstas por la normativa electoral, cuya finalidad es generar un efecto inhibitorio para la expresión tanto de los partidos políticos, como de los candidatos independientes.

De esta forma, al tratarse de una medida restrictiva de la libertad de expresión en materia electoral, la cual no supera la primera grada del escrutinio estricto, corresponde declarar su inconstitucionalidad, sin que sea necesario llevar a cabo los otros pasos del test de proporcionalidad.

De ahí que, tomando los razonamientos vertidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes mencionados, este órgano jurisdiccional electoral federal considere que la porción normativa en cuestión deba ser tratada como inconstitucional.

SUP-OP-18/2015

Por las razones expresadas en el cuerpo de este documento, la Sala Superior opina:

PRIMERO. Son inconstitucionales los artículos 21, fracción II; y 27 TER, párrafo tercero; de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua.

SEGUNDO. Es constitucional el artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

TERCERO. No es opinable la constitucionalidad de los decretos legislativos 917/2015 II P.O. y 938/2015 II D.P., publicado en el Periódico Oficial del Estado el ocho de agosto de dos mil quince, así como del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

Emiten la presente opinión los señores Magistrados integrantes de la Sala Superior, en ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, y con la opinión diferenciada del Magistrado Flavio Galván Rivera respecto del quinto concepto de invalidez; ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, a siete de septiembre de dos mil quince.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA



E LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN
FRENTE DE ACUERDOS
DE CONTRAVENCIONES
Y DE ACCIONES DE
CONALCADI.

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASÓCHO



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

SUP-OP-18/2015

OPINIÓN DIFERENCIADA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA EN LA SOLICITUD DE OPINIÓN DE ESTA SALA SUPERIOR, IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-OP-18/2015 SOLICITADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD IDENTIFICADA CON EL NUMERO 67/2015 Y SU ACUMULADA.

Porque no coincido con la totalidad de los argumentos de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior en la solicitud al rubro indicada, emito opinión diferenciada, en los términos siguientes:

Quinto concepto de invalidez. Restricciones a la libertad de expresión.

Respecto a la inconstitucionalidad del artículo 27 TER, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua, planteada por el Partido Acción Nacional, cuyo texto es:

ARTÍCULO 27 TER. ...

En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos y candidatos independientes, así como los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano de estos últimos, **deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.**

Desde mi punto de vista, esta Sala Superior no debe emitir opinión porque se trata de un tema que ha sido motivo de pronunciamiento por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, con relación al artículo 69, fracción XXIII, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, cuyo texto es:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-18/2015

Artículo 69. Los partidos políticos tendrán las siguientes obligaciones:

...

XXIII. Abstenerse en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas;

...

En el caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 69, fracción XXIII del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas en la porción normativa que indica: "que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o", que en esencia es la misma cuya validez se cuestiona. En este sentido, para el suscrito no es dable opinar al respecto.



LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
RAL DE ACUERDOS
DE CONTROVERSIAS
Y DE ACCIONES DE
IDENTIDAD.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

Evidencia criptográfica · Firma electrónica certificada
Nombre del documento firmado: OP 18 2015.pdf
Secuencia: 398654

Este documento digitalizado es copia fiel de su versión impresa, la cual corresponde a su original.

Unidad de Certificación Electrónica del TEPJF - PJF

Firmante	Nombre:	RUBEN GALVAN VILLAVERDE	Estado del certificado:	OK	Vigente
	CURP:	GAVR751018HDFLLB04			
Firma	Serie del certificado del firmante:	706a662020746500000000000000000000000000000021	Revocación:	OK	No Revocado
	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	08/09/2015T22:02:22Z / 08/09/2015T17:02:22-05:00	Estatus de firma:	OK	Valida
	Algoritmo:	SHA1/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma:	70 b2 bc e5 65 09 9b 20 bd 1a 29 c5 47 71 d3 7b bc c7 8d 9f 7e 70 d9 0b d6 b3 df 50 8e 11 ca bb 3a 0b 42 ff 8e 5d f0 8d cd ac d1 c0 d3 1f e7 05 17 7b b8 69 c5 19 4a a3 d8 fa a3 3c 53 f3 dd 0c 3f a0 d6 f6 08 87 41 a6 81 4c 89 ef 8f 25 86 b9 29 5f c5 a4 fa cf 40 35 16 0e a2 75 b7 ab 22 d0 91 6f d7 14 95 47 ec 59 3f a2 61 31 4d 0d 07 00 06 10 a0 6f 7c da 40 d5 7d f8 62 4e 78 cb be c9 d4 5d dc 2c a8 e1 fa e4 5e db d9 cc bf a0 75 7d 1b ec 8d 70 46 9b 79 6a 52 a4 74 9c e7 fd e5 1d 1a 9a dc 56 c7 93 ea b2 0a 23 54 74 63 93 db 02 3d 8f 21 1e ea 13 7d 6e c9 e9 c7 ca 03 a1 03 8e 18 06 a6 c9 dc d2 68 69 10 94 f6 a2 73 f5 37 7e 24 2f a3 98 2e 1b 88 87 da 10 e6 19 de 60 5d a5 72 0f fa 76 9c 19 c2 d3 16 7f 6d 1f 77 0a 92 cc 89 09 fd 3b 0b e6 a5 3c 8e 7b 51 b8 26 62 f9 e6			
Validación OCSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	08/09/2015T22:02:23Z / 08/09/2015T17:02:23-05:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP:	OCSP de la Unidad de Certificación Electrónica del TEPJF - PJF			
	Emisor del certificado de OCSP:	Unidad de Certificación Electrónica del TEPJF - PJF			
	Número de serie del certificado OCSP:	706a662020746500000000000000000000000000000021			
Estampa TSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	08/09/2015T22:02:22Z / 08/09/2015T17:02:22-05:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP:	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP:	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia:	400429			
	Datos estampillados:	AF122A98B98E037BB1B1C17C92C29D926EBC2CED			

1019

Folio y fecha de recepción SCJN: 27385-MINTER 09/09/2015 0:50:27
Folio electrónico: 30224



Suprema Corte de Justicia de la Nación

Acuse de Recibo

Opiniones de la Sala Superior en materia electoral

Fecha de envío a la SCJN: 08/09/2015 17:02:26
Tipo de recepción: RECEPCIÓN CONFORME
Órgano jurisdiccional: Sala Superior

Opinión remitida de la sala superior en materia electoral

Tipo y num. expediente	Fecha de emisión	Número de fojas y tipo de documento remitido electrónicamente	Razonamientos
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 67/2015	07/09/2015	(40) ORIGINAL	DOCUMENTO LEGIBLE EN 40 PÁGINAS

* En el cómputo del número de hojas se incluye la foja correspondiente a la evidencia criptográfica.

LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
SERIAL DE ACUERDOS
DE CONTROVERSIAS
Y DE ACCIONES DE
NOMALIDAD

2015 SEP 9 PM 9 33
SECCION DE TRAMITE DE
CONTROVERSIAS CONS.Y
DE ACCIONES DE INCONS.
SUBSISTIA ORAL ACCOS.
JUSTICIA DE LA NACION
SUPREMA

Evidencia Criptográfica · Transacción Seguridad Sign
 Archivo Firmado: AcuseRecepcionOpinionSalaSuperior101.pdf
 Secuencia: 398945

Autoridad Certificadora: AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre:	ROBERTO PONS MIRELES	Validez:	OK	Vigente
	CURP:	POMR740902HGTRNB00			
Firma	# Serie:	706a6673636a6e00000000000000000000000002f5	Revocación:	OK	No Revocado
	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	09/09/2015T05:50:50Z / 09/09/2015T00:50:50-05:00	Status:	OK	Valida
	Algoritmo:	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma:	28 31 12 30 e2 60 33 67 12 71 56 bd c0 27 e9 e7 94 a0 c0 fc 12 b5 d4 ab 3f 87 0c ec b6 5f 2b 9b 81 c1 13 e8 fa a1 7a a7 0c 9d 49 9e 0b 47 db ee 0a 3e f4 7 04 dd b5 0f 38 f7 fe d9 fa 2c b7 b0 b2 9c 11 6f 6d 36 b6 ae a4 00 bd 05 32 d9 f6 99 84 23 31 e5 2c 0e 85 09 1b 48 eb ef ca f1 d0 de f8 89 c8 ea 50 50 df da d3 32 a0 5a b1 4b 13 dc a9 e3 e6 15 ee 68 73 63 f9 8d 51 53 92 00 54 80 0b d7 f5 3b dd 51 56 d9 a6 ec f3 c7 d8 78 f6 25 73 9e da 9e 09 37 0f a9 58 b8 73 49 9c 2a e5 31 4b 63 af e5 76 5f d6 ba e0 90 61 0a a0 71 81 05 23 94 3f 87 9e b8 2d 00 b7 9b 90 b0 b7 f2 be fb 40 22 46 e3 eb cb c1 0b a2 e1 74 d4 58 dc cf f3 a3 aa 58 10 13 d5 bb e4 a4 10 0b e8 78 84 7e 70 7b 17 76 29 c4 bc 3f 4c 52 01 6c bc f0 29 4a 57 e1 87 79 6a ff b6 65 d3 bb aa 98 e3 7a b9 b9 95			
OCSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	09/09/2015T05:50:51Z / 09/09/2015T00:50:51-05:00			
	Nombre del respondedor:	OCSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del respondedor:	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie:	706a6673636a6e00000000000000000000000002f5			
TSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	09/09/2015T05:50:50Z / 09/09/2015T00:50:50-05:00			
	Nombre del respondedor:	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del respondedor:	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Secuencia:	400720			
	Datos estampillados:	FA915AACD68815E94B43A871F51179A7158DBA6E			

INTROVERSIAS
 ACCIONES DE
 ALIDAD.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-OP-23/2015.

ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD: 82/2015.

PROMOVENTE: MORENA.

ÓRGANO LEGISLATIVO QUE
EMITIÓ LA NORMA IMPUGNADA:
CONGRESO DEL ESTADO DE
CHIHUAHUA.

OPINIÓN, QUE 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, SOLICITA A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EL MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.

ESTADO DE CHIHUAHUA
SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
SECRETARÍA DE ASISTENCIA LEGAL
SECRETARÍA DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Cuestión preliminar. El precepto 68, de la ley reglamentaria invocada dispone que si una acción de inconstitucionalidad se promueve contra un ordenamiento electoral, el Ministro instructor podrá solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los temas y conceptos especializados en la materia de su competencia¹, relacionados con el tema a debate sometido a la decisión del Alto Tribunal.

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación² ha establecido, que los criterios emitidos en estos

¹ 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IX, Abril de 1999; Pág. 255. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

² 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XV, Febrero de 2002; Pág. 555. ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

casos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación -órgano jurisdiccional especializado en la materia-, carecen de fuerza vinculativa para el Máximo Tribunal, pero aportan elementos complementarios para la adecuada interpretación de las instituciones jurídicas del ámbito electivo, como datos orientadores en el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

A su vez, el artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria en cita,³ establece que las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal, deben constreñir la materia de su estudio a lo planteado por los actores en los conceptos de invalidez; por tanto, es dable inferir que la opinión que se solicita a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, solamente debe referir a la contraposición a la Carta Magna de las normas cuestionadas conforme lo alegue el promovente en la demanda.

Órganos ejecutivo y legislativo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas.

PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.

³ Artículo 71.

...
Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

La demanda promovida por MORENA señala como **autoridad emisora** del Decreto impugnado, al Congreso del Estado de Chihuahua, y como **autoridad promulgadora** al Gobernador Constitucional de esa entidad federativa.

Normas impugnadas.

Los preceptos cuya inconstitucionalidad plantea el partido político actor, son el 37, párrafo último; 40 y TERCERO TRANSITORIO, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua, promulgados en los Decretos 917/2015 II P.O. y 938/2015 II P.O., publicados en el número 63, del Periódico Oficial del Estado, el sábado ocho de agosto de dos mil quince, en los que según aduce, el Congreso de esa entidad federativa emite y aprueba la reforma y adición a diversos preceptos de ese máximo ordenamiento jurídico local.

Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se aducen vulneradas.

El demandante estima contravenidos de ordenamiento superior los preceptos 1; 2, fracciones III y VII; 4; 16, primer párrafo; 39; 40; 41, segundo párrafo, base VI; 116, fracciones II, tercer párrafo; y IV, incisos b), l) y m); 124 y 133.

MOTIVOS DE DISENSO.

Primer concepto de invalidez.

El partido político actor plantea este segmento de la inconformidad, desde las dos aristas siguientes:

a. Funcionamiento permanente del Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua.

El artículo 37, párrafo sexto, de la Constitución del Estado de Chihuahua, es contrario al diverso 116, fracción IV, inciso c), punto 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que el Tribunal Estatal Electoral de la entidad funcionara en Pleno, únicamente durante los procesos electorales, plebiscitarios y de referéndum y, por ende, establece la posibilidad de funcionar en Salas Regionales.

Por lo anterior, señala el demandante, se ven vulnerados los principios constitucionales de certeza y de legalidad electorales; al reducir la operatividad permanente del Pleno del Tribunal Electoral local, y se atenta contra el principio del funcionamiento colegiado, al preverse la instauración de Salas Regionales del propio organismo jurisdiccional, porque esto implica su "fragmentabilidad".

El reclamante expone además, que si el artículo constitucional invocado, en relación con el 106, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que los magistrados de los Tribunales Electorales de los Estados, deben actuar en forma colegiada y permanecer en el encargo durante siete años, es inválido que el Tribunal local funcione en Pleno únicamente durante los procesos electorales,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-23/2015

plebiscitarios y de referéndum; porque en cualquier tiempo las autoridades administrativas, los partidos políticos y otros órganos materialmente electorales emiten actos o resoluciones impugnables a través de los medios de impugnación regulados en legislación local; por lo que dicho tribunal de la entidad debe actuar en Pleno de manera permanente, al ser la única instancia local, y no en Salas Regionales en las condiciones inciertas previstas en la norma controvertida.

Norma impugnada.

La porción normativa del precepto de la Constitución de Chihuahua debatida en este apartado, es del contenido siguiente:

ARTÍCULO 37.

El Tribunal Estatal Electoral funcionará en pleno durante los procesos electorales, los plebiscitarios y de referéndum; podrán establecerse salas regionales. La Ley establecerá la forma de su organización y funcionamiento.

...

Opinión de la Sala Superior.

Respecto a los planteamientos relativos en este motivo de inconformidad, se estima que estos tópicos no son materia de opinión para la Sala Superior, al escapar de la materia electoral.

Al respecto se estima que no se debe emitir parecer en relación con los planteamientos sobre los que versa el concepto de invalidez sintetizado, porque al cuestionarse aspectos sobre la integración y funcionamiento del órgano jurisdiccional electoral estatal, resulta notorio que ese aspecto refiere a una cuestión que carece de la naturaleza técnica especializada en materia electoral, sobre la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación solicita la opinión de esta Sala Superior.

b. Imposibilidad de contar con un tribunal local que resuelva sobre todos los supuestos de nulidad de elección constitucionalmente previstas.

En la segunda parte del primer concepto de invalidez, el demandante aduce esencialmente lo siguiente:

El último párrafo del artículo 37, de la Constitución de Chihuahua, trasgrede el derecho a contar con un tribunal competente para resolver sobre los supuestos de nulidad de elecciones locales constitucionalmente previstos, y soslaya el derecho de los justiciables a disponer de una segunda instancia, por consecuencia, altera el sistema de medios de impugnación de los actos y resoluciones electorales de la entidad.

Lo anterior, según el demandante, porque contrario a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos l) y m), de la Constitución Federal, la norma controvertida excluye al Tribunal Estatal



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

Electoral del conocimiento y resolución de las causales de nulidad de las elecciones locales invocadas como casos dolosos, graves y determinantes, según lo prevé el diverso numeral 41, base VI, de la Carta Magna, cuyo conocimiento y resolución atribuye el constituyente permanente únicamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Destaca asimismo el partido promovente, que conforme al diseño del sistema de nulidades de elecciones locales, previsto en los artículos 41, base VI; 99, párrafo cuarto, fracciones II párrafo segundo y IV, y 116, fracción IV, incisos l) y m), de la Ley Suprema de la Unión, existe competencia y regulación mixta en los órdenes estatal y federal, en las que la potestad originaria para resolver los conflictos electorales derivados de impugnaciones interpuestas por la presunta existencia de causales de nulidad, tanto las previstas en ley como las de índole constitucional, así como de las que se invoquen por violación o inobservancia de principios constitucionales, corresponde a las autoridades electorales jurisdiccionales.

Además, alega el inconforme, tal norma los artículos 8, párrafo 1 y 25 del Pacto de San José, en relación al 17, segundo párrafo de la Constitución, porque afecta el derecho humano reconocido a toda persona de ser oído, con las debidas garantías, por un tribunal competente, así como el derecho de desarrollar las posibilidades de un recurso judicial, instituido contra actos que violen sus derechos fundamentales, lo que

implica una instancia ante el juez o tribunal natural.

Norma controvertida.

El precepto de la Constitución de Chihuahua, en la porción impugnada en la segunda parte del primer concepto de invalidez, es del contenido siguiente:

ARTÍCULO 37.

...

El Tribunal Estatal Electoral sólo podrá declarar la nulidad de una elección por las causales expresamente establecidas en las leyes y fuera de las causales graves, dolosas y determinantes que corresponda resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Opinión de la Sala Superior.

Este órgano jurisdiccional estima que la porción normativa controvertida es armónica a la Constitución Federal.

Es de preciar en principio los artículos constitucionales que el demandante considera contravenidos:

Artículo 41.

...

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-23/2015

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;
- b) Se compre o adquiriera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

...

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

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

- m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

Ahora bien, como se advierte de lo transcrito, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece mandamientos a los cuales queda ceñida la actividad del Estado en la función electoral; se trata de normas inmutables que garantizan la existencia misma del régimen político y subsistencia de la organización social; inclusive existen

disposiciones específicas que ordenan cómo se deben realizar determinados actos durante los procesos comiciales o prohíben conductas determinadas que vinculan a las autoridades, a las entidades de orden público y a los particulares.

Al respecto, los artículos 39, 40, 41, 99, 116, 130, 133 y 134 de la Constitución Federal, establecen distintas directrices y mandamientos sobre la función estatal relativa a la renovación de los poderes públicos:

a. El Estado mexicano se constituye en una república, democrática, representativa y federal, compuesta de Estados libres y soberanos.

b. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión.

c. Los poderes ejecutivo y legislativo son electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

d. El sistema aplica de igual modo para los Estados miembros de la República, de acuerdo con las bases generales que se establecen en la Constitución.

e. La elección se logra mediante procedimientos especiales que deben colmar determinadas condiciones para garantizar la validez de la renovación de las funciones públicas.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

f. Para considerar que una elección constitucional es producto del ejercicio popular de la soberanía, acorde con el sistema jurídico-político construido en la Carta Magna y ajustado a las leyes electorales estatales, emitidas conforme a ella, se debe garantizar que los comicios celebrados para la renovación de los representantes populares sean libres, auténticos y periódicos.

g. En los procesos electivos debe imperar el principio de equidad para que los partidos políticos gocen de las prerrogativas necesarias y de esa forma estén en condiciones de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público; garantía que también se hace ahora extensiva a los ciudadanos que contienden en los procesos comiciales como candidatos independientes.

h. En el otorgamiento de financiamiento público y en el acceso a los medios masivos de comunicación, deben permear los principios de igualdad y equidad, cuidando que en las campañas electorales prevalezcan los recursos públicos sobre los de origen privado.

i. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la Constitución, órganos autónomos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya función estatal se debe regir

SUP-OP-23/2015

por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

j. Debe existir un sistema de medios de impugnación asignado a un tribunal de jurisdicción especializada, para garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten a la Constitución y a la ley; órgano jurisdiccional que cuenta con atribuciones extraordinarias hasta para desaplicar leyes en casos concretos, cuando advierte que son contrarias a la ley suprema, o para determinar por acuerdos la atracción o delegación de su competencia para el conocimiento de determinados asuntos, según se justifique conforme a las disposiciones legales atinentes.

Por otro lado, en dichas normas se establecen de manera enunciativa, no limitativa, las directrices siguientes:

a. La orden de fijar en la ley los límites de las erogaciones en los procesos internos de los partidos políticos para la selección de sus candidatos.

b. El otorgamiento de la administración y asignación de tiempos del Estado para los partidos políticos a través de su distribución, en forma exclusiva a la autoridad administrativa electoral.

c. La contratación directa por el Instituto Nacional Electoral de tiempos en radio y televisión, para difundir propaganda electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

d. La prohibición expresa de que los partidos contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

e. La proscripción respecto de cualquier persona física o moral, a título propio o de terceros, para contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales, ni a favor ni en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

f. La exclusión expresa de que en la propaganda política o electoral se utilicen expresiones que calumnien a las personas.

g. La determinación de que las Salas del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por causas expresamente previstas en la ley.

h. El establecimiento en la Ley de las causas de nulidad de elecciones -federales o locales- por violaciones graves, dolosas y determinantes —en éste último caso, cuando se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado-, las cuales deberán acreditarse de manera objetiva y material; como cuando se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

i. La prohibición de involucrar en los procesos comiciales cualquier actividad de índole religiosa, así como la restricción directa a los ministros de culto para hacer proselitismo o propaganda política y para postularse a cargos de elección popular, a menos que se separen de ese oficio en los términos y condiciones establecidos en las leyes.

j. La negativa en todo tiempo a servidores públicos de cualquier nivel, de aplicar con parcialidad los recursos bajo su responsabilidad, para no influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, así como el deber que la propaganda de los poderes públicos tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, sin que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las disposiciones establecidas en la Constitución respecto de la función estatal traducidas en las elecciones, no contienen simples directrices, por el contrario, incluyen una serie de mandamientos para regular el modo de realizar los comicios, definir lo permitido y precisar las conductas prohibidas, mandatos todos que tienen carácter vinculante para las autoridades en general, partidos políticos, candidatos, personas jurídicas o personas físicas.

Se trata en realidad de disposiciones con contenido material normativo, susceptibles de tutela judicial inmediata por los tribunales a quienes se encomienda el sistema de control de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

constitucionalidad y legalidad electoral, es decir, por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los diversos medios de impugnación establecidos para ese efecto, lo cual deviene además como deber constitucional expreso y como garantía de los justiciables, tutelada en el artículo 17, de la propia Ley Suprema, para que sus pretensiones sea resueltas.

Ahora bien, el artículo 99, cuarto párrafo, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el tema de nulidades en materia electoral establece que las Salas del Tribunal Electoral "sólo podrán declarar la nulidad de una elección por causas expresamente previstas en la ley".

Del tal señalamiento se advierte que al resolver los diversos medios de impugnación los tribunales electorales tanto federales como locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, únicamente se pueden ocupar de los agravios dirigidos a reclamar la nulidad de una elección, cuando versen sobre supuestos previstos expresamente en la ley aplicable.

De ese modo, la disposición constitucional precisada impone la obligación a los tribunales electorales el deber de declarar la nulidad de una elección solamente por las causas expresamente previstas en la ley, de modo que si un determinado hecho no se puede concebir normativamente

SUP-OP-23/2015

como causa de nulidad o en términos generales como un acto contrario a la ley, no puede ser privado de efectos.

Por su parte, la reformas constitucionales al artículo 41 Constitucional, de diez de febrero y de siete de julio de dos mil catorce, incorporaron el mandato atinente a que la ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes -se entenderán determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento-, las cuales deberán acreditarse de manera objetiva y material, cuando: a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

De modo que, solamente en los casos en los cuales se prevea de manera expresa como causa de nulidad de la elección, según la regulación específica que se contenga en la ley secundaria, atendiendo al mandamiento del artículo 99 citado, podrá decretarse la nulidad.

Conforme a todo lo anterior, contrario a lo manifestado por el promovente, la norma controvertida reafirma el mandato constitucional respecto a que los tribunales electorales locales



SALA SUPERIOR

solamente podrán conocer de las causas de nulidad específicamente reguladas en la ley.

En efecto, de la lectura del artículo 37, último párrafo, de la Constitución de Chihuahua, se advierte que el Tribunal Electoral local, "solo podrá declarar la nulidad de una elección por las causales expresamente establecidas en las leyes", y por el contrario, que dejará fuera aquellas "graves, dolosas y determinantes, que corresponda resolver" al máximo órgano de dirección en materia electoral.

Esto es, el legislador local dejó abierta la posibilidad de que el Tribunal de Chihuahua declare la nulidad por aquellas causas que se encuentren reguladas en la legislación local y sean de su competencia, aclarando que no podrá pronunciarse respecto de las que el legislador federal reserva al conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que como se señaló, deben estar reguladas expresamente por las leyes federales y locales, de ahí que la limitante prevista en la norma controvertida, es acorde con la Constitución Federal.

Asimismo, debe establecerse, que la lectura del precepto tildado de inconstitucional lejos de considerar lo que el promovente afirma, la porción normativa refiere a que el Tribunal Electoral de la entidad solo podrá declarar la nulidad de la elección por las causas expresamente previstas en la Ley, y fuera de las causales graves, dolosas y determinantes que corresponda resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de

SUP-OP-23/2015

la Federación, esto es, en ningún modo delinea o se extralimita en ámbitos que no le corresponde conocer, sólo señala que resolverá sobre las causales de nulidad que se encuentren previstas en las normas electorales de la entidad.

Cabe precisar que contrario a la afirmación, el artículo en cuestión no plantea cuestiones competenciales entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los tribunales electorales de las entidades federativas, ya que como se advierte de la lectura del propio precepto controvertido se limita a reiterar que el órgano jurisdiccional local no se puede entrometer en los asuntos de competencia de las instancias jurisdiccionales electorales federales.

Por otro lado, es de señalar que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, es posible sostener que la interpretación pro persona se torna en guía de la interpretación conforme, que a su vez debe regir desde un primer momento toda lectura y operación jurídica en las que se involucren disposiciones sobre esas prerrogativas.

De esa suerte, esa interpretación requiere de la armonización de la norma a fin de que se dirija, en todo tiempo, a favorecer a las personas con la protección más amplia, lo que a su vez conlleva a extender los alcances de sus derechos al máximo y reducir sus limitaciones al mínimo.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

Al respecto, éste órgano jurisdiccional ha sostenido que para que una elección carezca de efectos jurídicos es indispensable que las conductas acreditadas constituyan violaciones graves, sistemáticas y determinantes para el desarrollo normal o para el resultado del procedimiento electoral.

En efecto, el sistema de nulidades, en el ámbito del Derecho electoral, tiene como finalidad invalidar cualquier acto que no observe los principios constitucionales y los requisitos legales exigidos, por lo que se trata de un mecanismo mediante el cual se busca garantizar la vigencia del Estado Democrático de Derecho.

Por tanto se estima que cuando un tribunal electoral local advierta este tipo de irregularidades, en el ámbito de su competencia, deberá resolver tales cuestiones para en su caso decidir invalidar o no la elección controvertida.

Por tanto, tal y como lo establece la norma controvertida, llegado el caso, el Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, deberá conocer en el ámbito de su competencia, tales cuestiones cuando se pongan a su conocimiento, para su debida resolución.

Segundo concepto de invalidez.

Los planteamientos del demandante plantean la inconstitucionalidad del principio de representación proporcional

estructurado en los artículos 40 de la Constitución local y QUINTO transitorio del Decreto 917/2015.

Según lo alega el actor, tales disposiciones reducen el número total de diputaciones asignables a solamente un tercio de los que deben integrar la diputación estatal, salvo que exista sub-representación de algún partido y se requiera asignar hasta tres curules adicionales, porque se ordena recalcular el número de diputados para obtener mayoría calificada en el Congreso, lo que se aleja de la correlación 60/40% que debe existir entre diputados de mayoría relativa con los de representación proporcional.

Indebida integración del Congreso de Chihuahua.

El demandante afirma que el segundo párrafo, del artículo 40 de la Constitución de Chihuahua, es contrario al principio de representación proporcional establecido en el artículo 52 de la Constitución Federal, al disponer que el Congreso del Estado se integra por veintidós (22) diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y once (11) diputados electos según el principio de representación proporcional.

Lo anterior, afirma el promovente, porque tal regulación limita la participación de las minorías políticas en la toma de decisiones, ya que el porcentaje de diputados electos por el principio de representación proporcional es imperceptible frente al que



SALA SUPERIOR

corresponde a los designados por mayoría relativa.

En efecto, señala MORENA, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que se debe tomar como base para la integración de los congresos locales, la misma distribución de la Cámara de Diputados federal, en la que el 60% de los diputados son electos por mayoría relativa mientras el 40% restante se designa por el principio de representación proporcional, sin embargo, aduce, los veintidós (22) diputados de mayoría regulados en la norma controvertida, representan el 66.6% de la totalidad de los integrantes del Congreso local, en tanto que los once (11) diputados plurinominales solamente constituyen el 33.3% de esa integración.

Además, para el demandante, la excepción prevista en la segunda parte, del segundo párrafo, del artículo 40 de la Constitución de Chihuahua resulta inconstitucional, porque establece la posibilidad de asignar "hasta tres diputados plurinominales adicionales", lo que integraría un Congreso compuesto por treinta y seis (36) legisladores, es decir, veintidós (22) de mayoría relativa y catorce (14) plurinominales, y, sólo en ese supuesto se da una correlación cercana al 60/40% entre ambos principios, sin embargo, afirma, su aplicabilidad está condicionada a dos supuestos normativos:

a. Para evitar que un partido político se ubique en la hipótesis de sub-representación que prohíbe la Constitución local, y

b. A fin de garantizar la representación mínima a los partidos políticos que alcancen el umbral de votación exigido.

Sin embargo, se alega en la demanda, tal previsión es también incierta, ya que por una parte, el tercer párrafo del propio artículo 40, de la Constitución local, establece dos parámetros para calcular el porcentaje máximo de sub-representación de un partido político, distinto al previsto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, tercer párrafo, de la Carta Magna.

Ello, alega el actor, porque en principio ese precepto de la norma fundamental establece que en la integración de la legislatura local, la sub-representación de un partido político no debe ser mayor a 8 % de la votación que hubiere recibido respecto del total de diputados de la conformación de la legislatura y no que ese porcentaje se calcule "sobre la base de 33 diputados" que estipula el artículo controvertido, ya que si se aplica la figura de excepción "de hasta tres diputados", tal porcentaje de sub-representación debería recalcularse de forma extraordinaria, sobre la base del total de integrantes de la legislatura (34, 35 o 36), cuestión que se debería reconocer de forma ordinaria como parte de la correlación 60/40% del número de diputados por ambos principios.

Aunado a lo anterior, el impugnante señala que la votación que sirve de parámetro para calcular los límite de sub y sobre representación de diputados con que cada partido tiene en el Congreso del Estado, no debe ser el del porcentaje de la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

votación estatal "válida" emitida, que pretende imponer el constituyente de Chihuahua en el párrafo cuarto, del artículo 40, de la carta magna local, sino el de la votación emitida en la elección de diputados, según el concepto previsto en el tercer párrafo, de la base II, del artículo 116 de la Constitución federal, porque por "votación válida" se entiende aquella que excluye los votos nulos, y los de los candidatos no registrados, así como eventualmente, los de los candidatos independientes, en tanto que por "votación emitida" simplemente se debe entender la totalidad de los votos depositados en las urnas, sean válidos o nulos, o emitidos por candidatos no registrados o independientes.

Además, señala MORENA, el párrafo quinto del precepto controvertido, resulta inconstitucional al carecer de certeza y objetividad, toda vez que la condición establecida es fácilmente "eludible" por el partido mayoritario, mediante una coalición simulada o por candidatos prestados por ese partido al coaligado minoritario; por lo que el hecho de que se incremente de veintidós (22) a veintitrés (23) el número de votos para reformar la Constitución local, equivalente a la pretendida mayoría calificada, contraviene los principios de proporcionalidad electoral y pluralismo político, al resultar fácilmente alterable a voluntad del partido que ostente la mayoría en alianza electoral con "minipartidos."

Aunado a lo anterior, se señala en la demanda, la "mayoría

móvil" para reformar la Constitución de Chihuahua, es resultado de la previsión de agregar como "adicionales" hasta tres (3) diputados plurinominales y al ser consecuencia de una norma inconstitucional, la norma dependiente debería seguir la suerte de la principal.

De igual forma, el actor señala que el artículo QUINTO Transitorio, del Decreto 917/2015 II PO, al prever que en el caso de actualizarse la hipótesis prevista en el artículo 40 de la Constitución local, deberá recalcularse el número de diputados que se requieren para la obtención de la mayoría calificada es contrario al principio de certeza, ya que desde su perspectiva tal precepto es ambiguo porque se puede referir a cualquiera de los siguientes supuestos:

- que un partido político alcance el tope máximo de los 22 diputados por ambos principios en la integración del Congreso.
- que un partido político se ubique en la hipótesis de sub-representación más allá del 8% en relación a su porcentaje de votación, y por ende, se le asigne diputado o diputados "adicionales" y por sentado, aumente a 34 o hasta 36 el total de integrantes del Congreso, o
- que se conceda uno o más diputados "adicionales", para garantizar la asignación al partido o partidos que hayan alcanzado el umbral mínimo, y por ende, aumente a 34 o hasta 36 el total de integrantes del Congreso.

PODERA JUDICIAL
SUPLENTE DE CORTE
SUBSECRETARÍA
SECCIÓN DE TRÁMITE
CONSTITUCIONAL
INCONSTIT



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

Para el inconforme, también resulta inconstitucional el párrafo octavo, del artículo 40, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, al disponer que las primeras once diputaciones de representación proporcional se distribuirán mediante rondas de asignación entre los partidos políticos con derecho a ello, atendiendo al orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos de la votación estatal válida emitida, al considerarse que el número de diputados a asignar es catorce en correlación con los veintidós elegibles por mayoría relativa, y que, a la luz del principio previsto en el artículo 52, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería más cercano a la correlación 60/40%.

Lo anterior, señala el promovente, porque aun cuando la expresión "las primeras once diputaciones" hace referencia a la posibilidad de que sean asignadas hasta catorce curules por ese principio de elección, no necesariamente sería así, ya que solamente por excepción operaría la asignación complementaria.

Por lo anterior, finaliza el demandante, los últimos tres párrafos del artículo 40 de la Constitución Política de Chihuahua, al ser continuación del diseño normativo referido, son también inconstitucionales al contravenir el principio de proporcionalidad.

Norma impugnada.

El precepto de la Constitución de Chihuahua materia de la controversia, dispone lo siguiente:

ARTICULO 40. El Congreso se integrará con representantes del pueblo de Chihuahua, electos como diputados en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

El Congreso del Estado se integra por veintidós diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y once diputados electos según el principio de representación proporcional, para lo cual, existirá una circunscripción plurinominal correspondiente al territorio de la Entidad. Podrán además asignarse hasta tres diputados plurinominales adicionales, para evitar que un partido político se ubique en la hipótesis de subrepresentación que prohíbe esta Constitución y a fin de garantizar la representación mínima a los partidos políticos que alcancen el umbral de votación exigido y demás requisitos que establezca la Ley. Los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Ningún partido político podrá contar con más de veintidós diputados por ambos principios. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso, sobre la base de 33 diputados, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal válida emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida, más el ocho por ciento.

Asimismo, en la integración total de la legislatura, sobre la base de 33 diputados, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación estatal válida emitida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Si un partido político alcanzara las 22 diputaciones por mayoría relativa, para poder adicionarse o reformarse la

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE
SUBSECRETARÍA G
SECCIÓN DE TRÁM
CONSTITUCIONAL
INCONSTIT



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-23/2015

Constitución del Estado, se requerirá el voto de cuando menos 23 de los Diputados.

Para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, cada partido político deberá registrar una lista de seis fórmulas de candidatos propietarios y suplentes, la cual no podrá contener entre propietarios y suplentes más del 50% de candidatos de un mismo género.

Sólo se asignarán diputaciones de representación proporcional a los partidos políticos que postularon candidatos de mayoría relativa en catorce ó más distritos electorales uninominales y hayan alcanzado cuando menos el 2% de la votación estatal válida emitida.

Las primeras once diputaciones de representación proporcional se distribuirán mediante rondas de asignación entre los partidos políticos con derecho a ello, atendiendo al orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos de la votación estatal válida emitida.

En una primera ronda, se asignará una diputación a cada partido político que haya obtenido por lo menos el 2% de la votación estatal válida emitida. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 5%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una tercera ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 10%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una cuarta ronda se asignará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 20% de la votación. Si agotado este procedimiento, aún quedaren diputaciones por asignar, éstas se otorgarán por rondas de asignación, de una en una y en orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos hasta agotar su totalidad.

Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político se asignarán alternada y sucesivamente: utilizando el sistema de listas previamente registradas por los partidos políticos para tal efecto y atendiendo a los más altos porcentajes obtenidos en su distrito por cada uno de los candidatos del mismo partido político, de la votación estatal válida emitida, en los términos que se establezcan en la Ley.

Si agotado este procedimiento, un partido político quedara subrepresentado conforme a lo previsto en este artículo, se hará uso de los diputados plurinominales adicionales, sólo en la medida necesaria para evitar el margen de ocho puntos de subrepresentación al que se hace alusión. Una vez asignado el diputado o diputados plurinominales para compensar la subrepresentación, no se volverá a realizar el recálculo de la misma, ni realizar asignación alguna.

Opinión de la Sala Superior.

Este órgano jurisdiccional estima que la norma impugnada se aparta de la regularidad constitucional.

En principio se debe señalar que el artículo 39, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula el principio de legitimidad democrática por el que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo", y que constituye la base del estado de Derecho en nuestro sistema, para todos los poderes constitucionalmente establecidos y por tanto los congresos estatales deben estar debidamente representada.

A su vez, los artículos 52 y 54 de la propia *Constitución Federal* prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en tanto que el diverso 116, establece lo propio para las entidades federativas.

Conforme al principio de mayoría relativa resulta ganador de la elección el candidato que obtiene la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado. Por su parte, la representación



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-23/2015

proporcional es un principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de curules o escaños de manera proporcional al número de votos emitidos en su favor por los electores.⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene el criterio de que las bases generales del sistema electoral mexicano se instituyen en el artículo 54 de la *Constitución Federal*, cuyo análisis permitió concluir que la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de estos candidatos de partidos minoritarios, e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación.

De esta forma, el Máximo Tribunal considera que el análisis de las disposiciones que regulan el sistema de asignación de diputados de representación proporcional debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, porque no puede comprenderse el principio de proporcionalidad atendiendo a una sola de éstas, sino en su

⁴ 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, y de garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría, así como de evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple

conjunto,⁵ además, deben considerarse también los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela.

Así, el supremo tribunal del país ha establecido que la abundancia de criterios doctrinarios, así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las legislaturas locales deben desarrollarlo en las leyes electorales. Sin embargo, el propio tribunal ha referido que esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la *Constitución Federal* ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales.

Ahora bien, en atención al artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que es el fundamento constitucional para la configuración del sistema electoral en las entidades federativas; para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en la integración de los congresos

⁵ Así lo explica la SCJN en la jurisprudencia P./J. 71/1998, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 229, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, QUE PREVE LA ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO AL PARTIDO POLÍTICO QUE CUENTE, CUANDO MENOS, CON UN PORCENTAJE MÍNIMO DE LA VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL", (9ª época), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VIII, noviembre de 1998, página 190.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

estatales, las legislaturas locales⁶ deben observar las bases 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.
- **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 sobrerrepresentación.
- **Séptima.** Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

⁶ Al respecto, véase la jurisprudencia P./J. 69/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL" (9ª época), consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, noviembre de 1998, página 189.

La misma disposición constitucional prevé, en la fracción II, párrafo tercero, que en las leyes estatales se deberá establecer la correspondiente fórmula de asignación de diputados de representación proporcional, respetando los límites⁷ siguientes:

a) **Límite a la sobrerrepresentación**, al establecer que ningún partido político tendrá 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;

b) **Excepción a la sobrerrepresentación**, cuando señala que la base anterior no se aplicará al partido 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; y

c) **Límite a la subrepresentación**, al prever que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

⁷ Al respecto de tales límites, véase la jurisprudencia P./J. 56/2014, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS ARTÍCULOS 28, PÁRRAFO 2, INCISOS A) Y B), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y 9, PÁRRAFO 1, INCISO C), FRACCIONES I Y II, DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS SON INCONSTITUCIONALES AL PREVER LA ASIGNACIÓN DE UN DIPUTADO LOCAL POR ESE PRINCIPIO AL PARTIDO QUE OBTENGA EL 3% DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, LA ÚLTIMA PORCIÓN NORMATIVA DEL INCISO C) Y DE LA FRACCIÓN III DE LOS CITADOS PRECEPTOS, RESPECTIVAMENTE". (10ª época), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 13, diciembre de 2014, tomo I, página 15.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

En esta línea, la jurisprudencia de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación*, reconoce que la *Constitución Federal* no impone un determinado procedimiento de escrutinio proporcional, esto es, una forma específica de conversión de sufragios en curules, dado que admite que, al amparo de la naturaleza propia de este sistema electoral —el cual puede ser considerado tanto como regla de decisión y como principio de representación—, se configuren mecanismos muy diversos, especialmente si se toma en cuenta, por un lado, que la representación proporcional puede estar en “competencia con otros [principios] que entran en juego en el marco de una valoración política más compleja y de criterios de mayor importancia”,⁸ y, por otra, que la viabilidad de la proporcionalidad en la representación se encuentra condicionada a un conjunto heterogéneo de circunstancias o elementos, como lo serían el tamaño de las demarcaciones y el número de escaños a elegir, por lo que, eventualmente, “puede ser muy poco representativa”.⁹

⁸ Nohlen, Dieter, “El principio de proporcionalidad y valor del voto en la jurisdicción constitucional alemana. Comentario crítico de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre los mandatos excedentes del 3 de julio de 2008”, en Bogdandy, Armin von; Ferrer Mc Gregor, Eduardo y Morales Antoniazzi, Mariela (coords.), *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?*, México, UNAM, Max-Planck Institute für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, tomo I, página 838.

⁹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Con el posfacio: La transición de México, ¿hacia dónde? (Una agenda para la reforma)*, 3ª edición, trad. esp. De Roberto Reyes Mazzoni, México, FCE, 2008 (tercera reimpresión), p. 16. De ahí que este autor, al igual que Nohlen, recomiende distinguir entre “el criterio o método de selección, de su resultado, es decir, de la forma en que el Parlamento refleja la distribución de los votos de los electores”. *Idem*.

Las precisiones normativas incorporadas al tercer párrafo de la fracción II, del artículo 116, de la *Constitución Federal*, antes indicadas, no suponen un quiebre o alejamiento de este postulado general, aunque ciertamente imponen límites **en los resultados que se obtengan** a partir de los procedimientos de asignación por los cuales se decanten las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas y del Distrito Federal, de tal suerte que se vuelven constitucionalmente intolerables aquellas distorsiones existentes entre voluntad popular e integración del cuerpo legislativo que excedan los límites de sobre y subrepresentación actualmente previstos en el precepto constitucional en cita.

En esta lógica se hallan los pronunciamientos que sobre este tema ha efectuado tanto este órgano jurisdiccional, como los criterios definidos sobre el mismo tópico por la Sala Superior de este tribunal electoral.¹⁰

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
Tribunal Electoral
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA
SECCIÓN DE
CONSTITUCIÓN

Esto es, las nuevas prescripciones constitucionales no imponen tampoco un modelo específico de representación proporcional, pero sí restringen el universo de resultados constitucionalmente admisibles con motivo de la aplicación de los procedimientos de asignación desarrollados por las legislaciones electorales estatales y del Distrito Federal, como enseguida se explica.

¹⁰ Véase la tesis XL/2015, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA APLICACIÓN DE LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN EN LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL". La tesis se aprobó por unanimidad de votos, en sesión pública de ocho de julio de dos mil quince. Pendiente de publicación.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

Además, cabe precisar que un sistema representativo sustentado exclusivamente en el principio de mayoría relativa, derivaría en una representación que podría estar plagada de distorsiones en torno a las fuerzas políticas con representación en el Congreso, por lo que el legislador mexicano estableció además la representación proporcional.

Tal principio establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos, es decir, establece una correlación idéntica entre votos y cargos de elección popular.

En efecto el sistema jurídico electoral mexicano, integró los principios, de mayoría relativa y de representación proporcional, estableciendo así un sistema mixto, predominantemente mayoritario.

Lo anterior tiene como consecuencia que si el sistema es predominantemente de mayoría relativa, la representación proporcional busca generar espacios de representación para las fuerzas minoritarias.

Ahora bien, el propio sistema constitucional impone reglas y restricciones en torno al desarrollo y aplicación del principio de representación proporcional en la conformación de órganos colegiados de representación popular.

Estos abarcan desde la existencia de barreras legales para los partidos políticos, a fin de participar en las asignaciones por el referido principio, hasta la imposición de límites a la representación que un partido político puede tener en el órgano respectivo.

En este sentido, el citado principio, introduce la fuerza electoral como elemento definitorio para la asignación de un porcentaje de curules; en un sistema en que el principio predominante es el de mayoría relativa, lo que está indefectiblemente vinculado con el pluralismo político y la representación de las minorías.

De esta forma, se permite que los partidos políticos minoritarios cuenten con representación política y que el grado de representación en relación con la fuerza electoral no sea dispar en grado de distorsión; que la representación de las minorías constituya un elemento trascendente en la toma de decisiones al interior del órgano colegiado, particularmente aquellas que resultan de mayor trascendencia para el Estado, entre otras cuestiones.

Además se debe precisar que el sistema mixto no sólo opera en la conformación del Congreso de la Unión sino que también impera en la integración de los congresos locales, tal como lo señala el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

No obstante lo anterior, los Estados conservan la potestad de regular lo relativo a la forma de integrar el Congreso y aplicar los principios de mayoría relativa y representación proporcional, siempre y cuando observen las restricciones de la Constitución Federal y las bases previstas para el Congreso de la Unión.

Al respecto, de conformidad con las bases generales que se instituyen en el artículo 54 constitucional, se estima que la proporcionalidad en materia electoral, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos atendiendo al contexto de la norma que lo establece, así como a los fines y objetivos que se persiguen con él y al valor del pluralismo político que tutela.

En efecto, el artículo 116, párrafos segundo, fracción II, y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé algunas directrices que deben ser observadas en forma inexcusable por los Congresos locales en la designación de diputados a saber:

- Los Estados en su régimen interior deberán integrarse por diputados que sean electos mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Existe un límite a la representación que un partido político puede tener en el Congreso local, el cual toma como punto de

partida el porcentaje de votación que haya alcanzado en la elección, adicionado con ocho puntos porcentuales.

Cabe precisar que tal regla sólo cobra observancia para definir la participación del partido político en las asignaciones bajo el principio de representación proporcional, dado que la propia Constitución establece que dicho tope no resulta aplicable cuando el rebase al referido límite constitucional es producto de los triunfos obtenidos por mayoría relativa, es decir, en ningún caso con motivo de dicha regla, perderá los triunfos de mayoría relativa que haya obtenido.

Finalmente, también se prevé una regla distinta que tiene como propósito que ningún partido quede subrepresentado en la integración del Congreso, fuera de cierto margen constitucional.

En efecto, ningún partido político podrá tener una representación en el congreso que sea menor a su porcentaje de votación en la elección menos ocho puntos porcentuales.

Lo anterior implica que, en cualquier caso en que las reglas descritas no se cumplan, uno o varios partidos estarán sobre o subrepresentados fuera del margen de tolerancia previsto por el Poder Reformador de la Constitución.

ESTABLECIMIENTO DE LAS REGLAS PARA LA ASIGNACIÓN DE LOS DIPUTADOS CONFORME A LOS RESULTADOS DE LA VOTACIÓN EN CHIHUAHUA.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

Conforme a lo señalado, considerando los diferentes métodos o modelos que pueden aplicarse para hacer vigente el principio de representación proporcional en el sistema electoral mexicano, sus bases generales se instituyen en el artículo 54, de la Constitución Federal, de cuyo análisis se llega al convencimiento, como se señaló, de que la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de estos candidatos de los partidos minoritarios, e impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación.

Lo anterior, explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías.

Así, ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, el porcentaje que debe corresponder a cada uno de estos principios, se debe tomar como parámetro el que establece la Constitución Federal, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, previsto en su artículo 52, en donde se señala que la citada Cámara estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de mayoría relativa y doscientos

diputados electos según el principio de representación proporcional, esto es, en un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente; por lo que las Legislaturas Estatales dentro de esa libertad de la que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas, a fin de establecer el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que los integren, pero sin alejarse significativamente de los porcentajes y bases generales establecidas en la Carta Magna, a fin de evitar la sobre-representación de las mayorías y la sub-representación de las minorías o viceversa.

Por tanto, el análisis de la disposición controvertida se debe hacer atendiendo a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional al valor de pluralismo político que tutela, y a los porcentajes que fija la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso General, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo soportan.

Ahora bien, las normas constitucionales que se estiman vulneradas son las siguientes:

Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-23/2015

principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

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.

...

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

...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados 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 artículo 40 controvertido, establece las fórmulas y metodología adoptadas por la Legislatura local para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, del que se reclama específicamente la forma en cómo se regula la sub-representación en la forma de integrar el

SUP-OP-23/2015

Congreso de Chihuahua, toda vez que se vulnera el principio de certeza electoral.

Es importante señalar que, como se dijo anteriormente, tratándose de la integración de las Legislaturas locales según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, éstos no pueden alejarse significativamente de los porcentajes establecidos en la Constitución Federal; ya que tratándose del tema de sobre y sub representación no pueden considerarse de ese modo por las Legislaturas Estatales, sino que tiene que haber mayor flexibilidad atendiendo al número de los componentes de los Congresos Estatales por ambos principios y que la norma impugnada cumpla con los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y el valor del pluralismo político.

Por tanto, el hecho de que los porcentajes que el Legislador local estableció para la asignación de diputados de mayoría relativa y representación proporcional difieran con el sesenta/cuarenta que prevé el artículo 54 de la Constitución Federal, de ninguna forma se puede considerar excesivo, si se toma en consideración que el Congreso Federal se encuentra conformado por quinientos diputados, en tanto que el Congreso del Estado de Chihuahua se integra en principio por treinta y tres diputados, los cuales podrán aumentar hasta treinta y seis atendiendo a la posible sub representación que resulte al distribuir los escaños que lo conforman.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

La norma tildada de inconstitucional, como se adelantó, en opinión de la Sala Superior, vulnera los principios de certeza y seguridad jurídica, porque al no contener un número determinado de curules por el principio de representación proporcional, hace depender la viabilidad de hasta tres diputaciones de diversos contextos fácticos y no de una regla prevista expresamente.

Por lo anterior, el hecho de que si bien para integrar el Congreso de la entidad, se elijan veintidós diputados de mayoría relativa y en principio sólo se aseguren once diputados por el sistema de representación proporcional y dependiendo si existen hipótesis de sub-representación, podrán asignarse "hasta tres diputados", esto evidencia la no conformidad de la norma impugnada con la fracción II, del artículo 116 constitucional,

En efecto, la circunstancia de que no pueda definirse desde el principio el universo total de curules, para precisar con exactitud el porcentaje que corresponderá al número derivados de los propios triunfos de un partido político, impide definir con precisión qué porcentaje se obtuvo en relación a la sobre representación y sub representación, y por ende, determinar hasta cuántos lugares le corresponden a cada partido en el sistema de representación proporcional, sin tener seguridad jurídica de hasta cuántos escaños les correspondería tener,

SUP-OP-23/2015

para no sobrepasar los límites porcentuales de ocho por ciento previsto constitucionalmente.

Ese escenario conlleva incertidumbre no sólo para precisar con certeza los límites señalados y la determinación para aspirar a curules, que si bien se denota se dirigen a la sub-representación, tal cuestión puede verse como una medida compensatoria para los partidos que obtengan baja votación a diferencia de los partidos mayores o grandes, que por la propia fórmula atípica los puede conducir a una sobre representación a efecto de que en forma global reduzcan su porcentaje, y por ende, puedan optar por otras curules.

Ante tal cuestión, el parámetro fáctico de los resultados de la colocación no puede servir de base para determinar si en la especie, se entregaron una o las tres, porque se deja al arbitrio lo que necesariamente debe estar precisamente determinado.

La afirmación anterior, encuentra respaldo en que el tope máximo de diputados por ambos principios debe estar definido previamente y no depender de las cuestiones que empañen la certeza en la definición de la fórmula.

Esto es así, porque los límites de sobre-representación y sub-representación tienen como finalidad, que ningún partido político tenga un número de diputados por ambos principios mayor a ocho puntos de su porcentaje de votación obtenida.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-23/2015

De ahí que si bien, las legislaturas de las entidades federativas gozan de una configuración legislativa para regular el número de diputados, por ambos principios, esa potestad tiene como fin que definan con precisión el número total de votos.

En ese tenor, la variabilidad democrática en este sistema, se encuentra condicionado a un conjunto heterogéneo de circunstancias para que no exista sub-representación.

Significa entonces, que si bien el legislador federal no impuso un modelo ni mucho menos un número determinado de representación proporcional, esta cuestión se debe definir previamente para determinar cuántas curules tiene cada fuerza política para no excederse de esos términos.

Si el número de asignaciones deviene impreciso, es porque sólo se asignan once y no los catorce, al depender del resultado final de asignación los últimos tres lugares; sin embargo, tal cantidad no puede ni debe servir de pretexto para que exista certeza y seguridad jurídica.

Así, al resultar contrario a la regularidad constitucional el artículo en comento, debe precisarse que por ende, lo concerniente a la asignación y formulas corre la misma suerte al derivar de una base que es incierta.

De lo expuesto, se observa que el parámetro para calcular tanto el límite de hasta ocho puntos porcentuales de sub como sobre

representación, en el número de diputados con que un partido debe contar en el Congreso del Estado en relación con su porcentaje real de votos, debe ser la votación válida estatal válida emitida y no la votación total emitida como se explica a continuación.

El artículo 15, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, establece en su numeral uno, que tienen derecho a participar en la asignación de diputados, según el principio de representación proporcional, los partidos políticos que acrediten haber postulado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en catorce o más distritos y alcancen cuando menos el 2% del total de la votación estatal válida emitida.

De ese modo, en correlación con lo anterior, el propio precepto en su arábigo tercero, señala que para los efectos del numeral 1, del artículo en cita, y para la aplicación del artículo 40 de la Constitución Política del Estado, se entiende por votación estatal válida emitida para determinar los porcentajes de votación obtenida por los partidos políticos, a la que resulte de restar, a la votación total emitida, los votos a favor de candidatos independientes, los votos a favor de candidatos no registrados, así como los votos nulos.

De ahí que no le asiste la razón al accionante de que será la votación total emitida la que sirva de parámetro para la asignación de curules.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

Sirve de apoyo a lo expuesto, la jurisprudencia 67/2011, emitida por el Máximo Tribunal del país, con el rubro y texto siguiente:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL. Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como "Reforma Política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa 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 la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. Por otra parte, 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; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad 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, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de

SUP-OP-23/2015

dichas Legislaturas, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que 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.

Acción de inconstitucionalidad 2/2009 y su acumulada 3/2009. Partido de la Revolución Democrática y Diputados integrantes del Congreso del Estado de Tabasco. 26 de marzo de 2009. Unanimidad de once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Nínive Ileana Penagos Robles, Mario César Flores Muñoz y Jesús Antonio Sepúlveda Castro.

El Tribunal Pleno, el ocho de septiembre en curso aprobó, con el número 67/2011, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de septiembre de dos mil once.

En esa propia arista, es menester precisar, que si bien, al emitir la opinión dieciocho de dos mil quince (**SUP-OP-18/2015**), este órgano jurisdiccional estimó que el artículo 40 de la Constitución local ahora controvertido, se apegaba a la regularidad constitucional, en ese asunto se controvertió únicamente la posibilidad de agregar "hasta tres diputados" de representación proporcional; sin embargo, en la presente opinión lo que se analiza es la falta de certeza del modo en que se distribuyen los diputados por ese principio y la forma que como se subsana la cuestión de la sub-representación, por lo que en el caso, se estima que la norma controvertida se aparta del orden constitucional, en atención al nuevo planteamiento del promovente.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

Para corroborar lo anterior se utilizará como ejemplo, la votación obtenida en el Estado, **en las elecciones de dos mil trece.**

Como quedó asentado, la disposición de mérito establece que, para que un partido político pueda participar en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, requiere que haya postulado candidatos en por lo menos catorce distritos y alcanzado por lo menos el dos por ciento de la votación estatal válida emitida en el Estado.

Ahora bien, de acuerdo con el párrafo octavo del propio artículo controvertido, a todos aquellos Partidos Políticos que hayan obtenido el citado porcentaje del dos por ciento, se les asignará una diputación.

Además, el mismo párrafo establece que si aún quedaren diputaciones por asignar, en una segunda ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 5%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una tercera ronda se otorgará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 10%. Si aún quedaren diputaciones por asignar, en una cuarta ronda se asignará otra diputación a cada partido político que haya obtenido más del 2% de la votación.

Si agotado el procedimiento señalado, aún quedaren diputaciones por asignar, éstas se otorgarán por rondas de

SUP-OP-23/2015

asignación, de una en una y en orden decreciente del porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos hasta agotar su totalidad.

Para el desarrollo del ejemplo expuesto, en primer lugar deben establecerse los siguientes datos:

- a) El número de constancias de mayoría relativa que cada partido obtuvo en distritos uninominales.
- b) El número de votos emitidos a favor de cada partido político.
- c) El porcentaje que representan los votos obtenidos por cada partido político, del total de la votación emitida en el Estado.

PARTIDO POLÍTICO	CONSTANCIAS DE MAYORÍA OBTENIDAS EN DISTRITOS UNINOMINALES	VOTACIÓN OBTENIDA	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA
A	4	371,729	36.29%
B	15	200,023.42	19.52%
C	1	41,875	4.08%
D	0	96,062.50	9.37%
E	1	95,353.40	9.30%
F	0	24,841	2.42%
G	1	139,086.68	13.57%
CANDIDATOS NO REGISTRADOS	---	1,771	0.17%
VOTOS NULOS	---	53,539	5.22%
TOTAL	22	1,024,281	100.00%

En principio, para determinar la votación estatal válida emitida de cada partido político, de conformidad con el artículo 15 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se obtiene de deducir la votación total emitida (1,024,281), los votos a favor de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

candidatos no registrados (1,771) y los votos nulos (53,539), lo que da como resultado 968,971 votos, tal como se advierte del siguiente cuadro.

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA POR PARTIDO	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA
A	371,729	38.36%
B	200,023.42	20.64%
C	41,875	4.32%
D	96,062.50	9.91%
E	95,353.40	9.84%
F	24,841	2.56%
G	139,086.68	14.35%
TOTAL	968,971	100%

De acuerdo con los resultados anteriores y conforme al artículo 40, de la Constitución Política del Estado materia de la controversia, todos los partidos tienen derecho a la asignación de diputados por el principio de representación (A, B, C, D, E F y G) que obtuvieron por lo menos el 2% de la votación estatal válida emitida, tal como se advierte de lo siguiente.

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTACIONES DE MAYORÍA RELATIVA	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	DIPUTACIONES ASIGNADAS POR EL 2.% DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	TOTAL DE CURULES POR PARTIDO
A	4	38.36%	1	5
B	15	20.64%	1	16
C	1	4.32%	1	2
D	0	9.91%	1	1
E	1	9.84%	1	2
F	0	2.56%	1	1
G	1	14.35%	1	2
TOTAL	22	100%	7	29

SUP-OP-23/2015

Entonces, del total de las once diputaciones de representación proporcional, se han asignado siete, quedando aún cuatro curules que deberán ser distribuidas ahora mediante la segunda ronda y las posibles subsecuentes, de conformidad con lo establecido en el párrafo octavo del multicitado artículo 40 de la Constitución Estatal.

Para ello, no se debe perder de vista que conforme al tercer párrafo del numeral en cita, en la asignación de curules ningún partido político podrá tener más de veintidós diputaciones por ambos principios ni exceder en ocho puntos el porcentaje del total del Congreso, que en principio es de treinta y tres diputados.

Del cuadro anterior se puede observar que hasta la primera asignación ningún partido obtuvo más de veintidós diputaciones por ambos principios; sin embargo, se debe comprobar si ningún partido se encuentra en la hipótesis de que no podrá contar con un número de diputados por ambos principios, que representen un porcentaje total del Congreso que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida.

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA + 8	PORCENTAJE TOTAL	LÍMITE MÁXIMO DE DIPUTADOS DE ACUERDO AL PORCENTAJE (TOTAL DE DIPUTADOS X PORCENTAJE)/100
A	371,729	38.36% + 8	46.36	$33 \times 46.31 / 100 = 15.28$ (límite máximo de diputados que puede tener es de 15)
B	200,023.42	20.64% + 8	28.64	$33 \times 28.64 / 100 = 9.45$ (límite máximo 14)



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

C	41,875	4.32% + 8	12.32	$33 \times 12.32 / 100 = 4.06$ (límite máximo 4)
D	96,062.50	9.91% + 8	17.91	$33 \times 17.91 / 100 = 5.91$ (límite máximo 5)
E	95,353.40	9.84% + 8	17.84	$33 \times 17.84 / 100 = 5.88$ (límite máximo 5)
F	24,841	2.56% + 8	10.56	$33 \times 10.56 / 100 = 3.48$ (límite máximo 3)
G	139,086.68	14.35% + 8	22.35	$33 \times 22.35 / 100 = 7.37$ (límite máximo 7)

De lo anterior se advierte que en esta etapa el partido "B" ha excedido el límite de quince diputados por ambos principios, por lo que no es posible asignarle lugares de representación proporcional, entonces, la primera asignación quedaría de la siguiente forma.

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTACIONES DE MAYORÍA RELATIVA	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	DIPUTACIONES ASIGNADAS POR EL 2.% DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	TOTAL DE CURULES POR PARTIDO
A	4	38.36%	1	5
B	15	20.64%	0	15 ¹¹
C	1	4.32%	1	2
D	0	9.91%	1	1
E	1	9.84%	1	2
F	0	2.56%	1	1
G	1	14.35%	1	2
TOTAL	22	100%	6	28

Por otra parte, respecto de los demás partidos, podrán seguir participando en las asignaciones de las restantes cinco curules, ahora bajo la fórmula de cociente electoral.

¹¹ Para realizar dicha asignación, se tomó en cuenta los diversos convenios de coalición realizados por los participantes, por lo que de conformidad con el tercer párrafo del artículo 40 controvertido, no le es aplicable el límite de sobrerrepresentación por triunfos propios, sin embargo no le es aplicable la asignación de representación proporcional

SUP-OP-23/2015

Para tal efecto, se utilizará la votación estatal válida emitida, que en términos de lo dispuesto por el párrafo 3, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, se obtiene de deducir de la votación estatal emitida (1,024,281), los votos de aquellos partidos que no hayan alcanzado el 2% (ningún partido en este caso), así como los votos a favor de candidatos no registrados (1,771) y los votos nulos (53,539).

Entonces se tiene que:

$$1,024,281 - (53,539 + 1,771) = 968,971 \text{ votación efectiva.}$$

Una vez determinada la votación efectiva, se le restará la votación utilizada para la asignación de curules a los partidos que obtuvieron el 2% de la votación estatal válida emitida ($968,971 \times 0.02 = \{2\% \} = 19,379.42$, a fin de obtener la votación ajustada.

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN EFECTIVA U OBTENIDA	DIP. DE R. P. ASIGNADAS POR 2% DE LA VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	MENOS VOTOS UTILIZADOS	VOTACIÓN AJUSTADA
A	371,729	1	19,379.42	352,349.58
B	200,023.42	n/a	n/a	200,023.42
C	41,875	1	19,379.42	22,495.58
D	96,062.50	1	19,379.42	76683.08
E	95,353.40	1	19,379.42	75973.98
F	24,841	1	19,379.42	5461.58
G	139,086.68	1	19,379.42	119707.26
TOTAL	968,971	6	116,276.52	852,694.48

$$968,971 - 122,913.72 = 852,694.48 \text{ votación ajustada.}$$



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-23/2015

1911

Ahora bien, a efecto de obtener la siguiente ronda de asignación de curules, los partidos políticos con posibilidad de asignación deber alcanza el 5% de la votación estatal válida emitida, $(968,971 \times 0.05 = \{5\% \}) = 48,448.55$, a fin de obtener el segundo lugar de asignación.

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN AJUSTADA	MENOS 5% NECESARIO PARA SEGUNDA ASIGNACIÓN)	DIP. DE R. P. ASIGNADAS POR SEGUNDA RONDA	TOTAL VOTOS OBTENIDOS POR PARTIDO	LÍMITE MÁXIMO DE DIPUTADOS DE ACUERDO AL PORCENTAJE (
A	352,349.58	48,448.55	1	6	15
B	22,495.58	NO ALCANZÓ LA VOTACION REQUERIDA	0	2	4
D	76,683.08	48,448.55	1	2	5
E	75,973.	48,448.55	1	3	5
F	5461.58	NO ALCANZÓ LA VOTACION REQUERIDA	0	1	3
G	119,707.26	48,448.55	1	3	7
TOTAL	852,694.48	193,794	4	32	

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS ASIGNADOS EN PRIMERA RONDA	DIPUTADOS ASIGNADAS POR SEGUNDA RONDA	DIPUTADOS ASIGNADOS POR TERCERA RONDA	TOTAL DE DIPUTADOS ASIGNADOS POR PARTIDO
A	4	1	1	1	7
B	15	0	0	0	15
C	1	1	0	0	2
D	0	1	1	0	2
E	1	1	1	0	3
F	0	1	0	0	1
G	1	1	1	0	3
TOTAL	22	6	4	1	33

SUP-OP-23/2015

Ahora bien para determinar si un partido político esta sub representado, el párrafo cuarto establece que un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación estatal valida emitida que hubiera recibido menos ocho puntos porcentuales.

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA + 8	PORCENTAJE TOTAL	LÍMITE MÍNIMO DE DIPUTADOS DE ACUERDO AL PORCENTAJE (TOTAL DE DIPUTADOS X PORCENTAJE)/100
A	371,729	38.36% - 8	30.36	$33 \times 46.31 / 100 = 10.01$ (límite mínimo de diputados que puede tener es de 15)
B	200,023.42	20.64% - 8	12.64	$33 \times 28.64 / 100 = 4.17$ (límite mínimo 4)
C	41,875	4.32% - 8	0	$33 \times 0 / 100 = 0$ (límite mínimo 0)
D	96,062.50	9.91% - 8	1.91	$33 \times 17.91 / 100 = 0.63$ (límite mínimo 0)
E	95,353.40	9.84% - 8	1.84	$33 \times 17.84 / 100 = 0.60$ (límite mínimo 0)
F	24,841	2.56% - 8	0	$33 \times 0 / 100 = 0$ (límite mínimo 0)
G	139,086.68	14.35% - 8	22.35	$33 \times 22.35 / 100 = 2.09$ (límite mínimo 2)

Como se advierte de lo anterior de conformidad con la norma señalada, el partido A se encuentra sub representado por lo que procede asignarle 3 lugares adicionales y en consecuencia la asignación final quedaría de la siguiente forma.

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS ASIGNADOS EN PRIMERA RONDA	DIPUTADOS ASIGNADAS POR SEGUNDA RONDA	DIPUTADOS ASIGNADOS POR TERCERA RONDA	LUGARES ASIGNADOS POR SUB REPRESENTACIÓN	TOTAL DE DIPUTADOS ASIGNADOS POR PARTIDO
A	4	1	1	1	3	10
B	15	0	0	0	0	15
C	1	1	0	0	0	2
D	0	1	1	0	0	2
E	1	1	1	0	0	3
F	0	1	0	0	0	1



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

G	1	1	1	0	0	3
TOTAL	22	6	4	1	3	36

El ejercicio anterior permite advertir que al cambiar el número total de diputados integrantes del Congreso, de treinta y tres a treinta y seis, tal como lo señala el actor, genera falta de certeza, en desapego a los principios que garantizan la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, dado que conforme al artículo 40, de la Constitución del Estado de Chihuahua, la Legislatura se integrará con veintidós diputados por el principio de mayoría relativa, sin embargo, el hecho de que los diputados de representación proporcional puedan ser integrados de once a catorce, después de realizar la asignación final podría generar inequidad en la conformación de dicho órgano en perjuicio de algún partido político.

En efecto, para la asignación de diputados se toma como base que cada lugar equivalía a 0.34 % de la votación estatal válida emitida, sin embargo, al agregar tres lugares para subsanar la sub-representación de un partido, modifica tal porcentaje, lo que genera una descompensación en la aplicación de la fórmula.

Inclusive, el último párrafo del artículo controvertido, genera incertidumbre ya que establece que una vez asignados los diputados necesarios para alcanzar los ocho puntos porcentuales no se volverá a realizar el recalcule de la misma, ni realizar asignación alguna.

SUP-OP-23/2015

Lo anterior es así, porque dentro de las bases generales establecidas en el artículo 54, de la Constitución Federal, se encuentra la relativa a que el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales; otro de los principios consagrados en el citado precepto constitucional según ha quedado establecido, es el relativo a la proporcionalidad que debe corresponder a los sistemas de elección de mayoría relativa y representación proporcional, el cual no debe alejarse de un sesenta y cuarenta por ciento respectivamente.

Estas bases son tendentes, como puede observarse, a garantizar la representatividad y pluralidad de los órganos legislativos, pues a través de estas restricciones permite que formen parte de esa integración los candidatos de los partidos minoritarios, e impide, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre representación; principio del que se aparta el artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Ahora bien, esos extremos no se encuentran colmados en la norma en estudio, ya que si bien establece que el tope de máximo de diputados por mayoría relativa que puede obtener un partido, es de veintidós, que coincide con el número de distritos electorales en que se divide el Estado, y la proporción que corresponde a los principios de mayoría relativa y representación proporcional se acerca a los límites de sesenta y



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-23/2015

cuarenta por ciento respectivamente, en relación a los lugares de representación proporcional son inciertos, toda vez que dependen del ejercicio de asignación final de los propios diputados, que como se anticipó genera incertidumbre, respecto de la conformación del Congreso incluso al momento de saber los resultados finales de la elección.

En efecto, si bien es cierto que con la aplicación del precepto controvertido no se permite que algún partido alcance un grado bajo de sub-representación, lo cierto es que para subsanar tal situación, se agregan escaños que no derivan de los resultados obtenidos en las urnas, por lo que incluso, se estaría vulnerando la voluntad popular.

Lo anterior implica, que se pueda otorgar un beneficio indebido a algún partido, ya que una vez asignados los lugares se pueden incrementar las asignaciones de un partido político, sin tomar en cuenta los resultados de la votación, lo que genera una desventaja frente a los demás partidos políticos.

Aunado a lo anterior, de la lectura del precepto controvertido se advierte que existen además, diversos valores cuantitativos que deben ser tomados en cuenta para la asignación, que inciden en la incertidumbre al momento de asignar los lugares que corresponden a cada partido.

Finalmente, se debe precisar que respecto al argumento del actor relativo a la inconstitucionalidad del artículo QUINTO

SUP-OP-23/2015

TRANSITORIO, que regula la forma en cómo se integran las mayorías en el interior del Congreso, se estima que no es posible emitir opinión al respecto, ya que esa materia rebasa la esfera de competencia de la materia electoral, al pertenecer al derecho parlamentario en particular

De conformidad con lo expuesto y fundado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder de la Federación emite la siguiente

OPINIÓN.

PRIMERO. Es constitucional el artículo 37, último párrafo de la Constitución Política del Estado de Chihuahua.

SEGUNDO. El artículo 40 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua se considera contrario a la Constitución Federal.

TERCERO. No son motivo de opinión los temas relativos al funcionamiento del Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, ni el relativo a la organización y funcionamiento del Congreso local.

Emiten la presente opinión la señora Magistrada y los señores Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la opinión diferenciada que emite la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, ante la Secretaria General de Acuerdos quien da fe.

México, Distrito Federal, a veintinueve de septiembre de dos mil quince.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-23/2015

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN
RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



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

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO

Opinión diferenciada que formula la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa en la Acción de Inconstitucionalidad 82/2015.

Con el debido respeto a la opinión mayoritaria de los integrantes de esta Sala Superior, en concepto de la suscrita, es materia de opinión a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el concepto de invalidez expuesto por el partido político nacional denominado MORENA, identificado como imposibilidad de contar con un tribunal local que resuelva sobre todos los supuestos de nulidad de elección constitucionalmente previstas.

En relación con el señalado concepto de invalidez, se aduce la inconstitucionalidad de lo previsto en el último párrafo del artículo 37, de la Constitución de Chihuahua, por ser contrario a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos l) y m), de la Constitución Federal, en opinión de la suscrita, asiste la razón al promovente de la acción de inconstitucionalidad.

SECRETARÍA DE
SECCIÓN DE TRÁMITE
CONSTITUCIONALES
INCONSTITU

Lo anterior es así, en razón de que en el enunciado normativo en el que se plantea que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocer de las causales graves, dolosas y determinantes de nulidad de elección local, se determina la competencia de este órgano especializado del Poder Judicial de la Federación para conocer directamente de las solicitudes de nulidad que se planteen respecto de las elecciones de Gobernador, Diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, lo cual resulta ajeno a la competencia de los órganos legislativos locales.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-OP-23/2015

SALA SUPERIOR

Cabe señalar que las nulidades previstas en la Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentran previstas para las elecciones federales y el legislador local no podría regular lo que corresponde o no resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por todo lo anterior, formulo la presente opinión diferenciada.

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA SUPERIOR
CARRANZA, COAHUILA DE ZARAGOZA
MAY 15 2015

2015 MAY 15 10:31 AM

SIN TEXTO

PODER JI.
SUPREMA C
SUBSECRE
SECCION D
CONSTITU
INCC