

**EXPEDIENTE:** SUP-OP-6/2014

**ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD:**  
35/2014

**PROMOVENTES:** PARTIDO DE  
LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA.

**DEMANDADOS:** XII  
LEGISLATURA  
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO  
DE CHIAPAS Y OTRO

**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 35/2014, A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ.**

**Cuestión preliminar.**

El precepto de la ley reglamentaria invocado dispone, que si una acción de inconstitucionalidad se promueve contra un ordenamiento electoral, el Ministro instructor puede 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 competencia<sup>1</sup>, 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 Nación<sup>2</sup> ha establecido que los criterios emitidos en estos casos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de Federación -órgano jurisdiccional especializado en la materia-, carecen de fuerza vinculatoria para el Máximo Tribunal, pero que aportan elementos complementarios para la adecuada interpretación de las instituciones jurídicas del ámbito electivo, como datos orientadores para el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Por su parte, el numeral 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria en cita<sup>3</sup>, establece que las sentencias que dicte 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 estudio a lo planteado por los actores en los conceptos de invalidez; por tanto, es dable inferir que la opinión solicitada por el Ministro instructor a la

---

<sup>1</sup> 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.**

<sup>2</sup> 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 PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.**

<sup>3</sup> **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.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe referir en forma concreta a los temas cuestionados en los conceptos de invalidez.

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

El Partido de la Revolución Democrática, señala como **autoridad emisora** de la norma general impugnada a la Decimo Segunda (XII) Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, y como entidad del Poder Ejecutivo que la **promulgó** al Gobernador Constitucional de la entidad federativa señalada.

**Normas impugnadas.**

La **norma general** cuya validez se impugna es el Decreto número quinientos trece, publicado en Tomo III, del Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, de veinte de junio de dos mil catorce.

**Disposiciones constitucionales violadas.**

Los actores estiman violados en el caso a estudio, los artículos 1; 4; 9; 35, fracciones I, II y III; 39; 40; 41; 54, fracción IV, incisos b), c), d), g), h), i) y j), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo transitorio tercero del Decreto por el que se Reforma y Adiciona a la Constitución Federal, publicado en el

Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil doce.

### **Conceptos de invalidez.**

#### **Primer concepto de invalidez.**

El Partido de la Revolución Democrática sostiene la invalidez de los artículos 17, primer párrafo y 19, primer párrafo de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Las porciones normativas tildadas de inconstitucionales son al siguiente tenor:

**“Artículo 17.-** Las elecciones de Diputados al Congreso del Estado e integrantes de los Ayuntamientos del Estado, se celebrarán el tercer domingo de julio del año de la elección, en tanto que la elección de Gobernador se efectuará en la misma fecha en que se celebre la elección de Presidente de la República, y deberán efectuarse en términos de no discriminación. El Estado y sus instituciones deberán promover la inclusión y participación política de las mujeres en todo el territorio.  
(...)

**Artículo 19.** El Congreso del Estado se integrará en su totalidad con diputados electos cada tres años. La elección de diputados se verificará el tercer domingo de julio del año de la elección. Por cada diputado propietario se elegirá una persona suplente, en los términos que señale la ley.  
(...)”

Para sustentar los argumentos de inconstitucionalidad de mérito, el partido político aduce lo siguiente:

-Se violenta flagrantemente lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos a) y n), en relación con lo preceptuado en la fracción II, inciso a), del artículo segundo transitorio del

Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral.

Las premisas bajo las cuales sustenta la inconstitucionalidad de mérito se basan en los siguientes puntos:

-La existencia de una regla general que debían atender las legislaciones a nivel federal y local, en relación a la fecha de la jornada comicial.

-Que la jornada comicial debe verificarse el primer domingo de junio, para la celebración de las elecciones federales y locales que se celebren a partir de año de dos mil quince. (La excepción a tal regla es en relación a que las elecciones a celebrarse en dos mil dieciocho, se deben verificar el primer domingo del mes de julio).

-Que lo mandado por el Constituyente permanente determina que, progresivamente se logre la homologación de fechas de las jornadas electorales locales y federales.

-Que el primer párrafo del artículo 17 de la Constitución Local es inconstitucional al partir de la premisa de que la legislatura no estaba obligada a establecer más de una elección local coincidente con alguna de las elecciones federales, disponiendo que sólo la elección de Gobernador sea coincidente con la de Presidente de la Republica.

**OPINIÓN.** Los integrantes de esta Sala Superior opinan que resulta inconstitucional la porción normativa contenida en los

artículos 17 y 19 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, relacionados con que las elecciones de Diputados al Congreso del Estado e integrantes de los Ayuntamientos del Estado, se celebrarán el tercer domingo de julio del año de la elección, de acuerdo con los siguientes argumentos.

En principio debe señalarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma fundamental del Estado Mexicano. En esa medida, posee características esenciales que permiten dilucidar su fuerza vinculante como norma jurídica.

Esta Sala Superior, ha sostenido en diversas ejecutorias que, el conjunto de principios, valores, reglas y demás previsiones que contiene su texto, conforman un todo sistemático, dotado de fuerza jurídica. Este grado vinculante no sólo radica en su estructura coactiva intrínseca, sino también del principio de supremacía constitucional.

La supremacía constitucional, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que la regularidad constitucional está jerárquicamente por encima de cualquier autoridad o legislación secundaria.

Así, de la relación entre fuerza vinculante y supremacía constitucional se genera la necesidad de que todas las autoridades se sometan a la ley fundamental, en otras palabras, la Constitución obliga a la totalidad de los sujetos y operadores jurídicos, incluso los privados.

En este sentido, los juzgadores tienen un papel preponderante en la vigilancia y defensa de la constitucionalidad, pues son los encargados en juzgar determinados actos mediante las exigencias normativas fundamentales.

En tal medida esta Sala Superior opina que, partiendo del reconocimiento de la fuerza normativa de la constitución, esto implica que cada una de las previsiones constitucionales se cumplan, si bien con alcance diverso, pero con total obligatoriedad, de tal forma que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene normas supremas y eficaces, cuya aplicabilidad depende de instrumentos que pueden restablecer el orden constitucional alterado.

En tal medida, tomando en consideración que la norma constitucional local establece que las elecciones de Diputados al Congreso del Estado e integrantes de los Ayuntamientos del Estado, se celebrarán el tercer domingo de julio del año de la elección.

Esto es, se dispone una regla distinta a la previsión constitucional establecida en la reforma de mérito y el transitorio respectivo, la cual prevé que las elecciones locales se lleven a cabo el primer domingo de junio.

Para mayor claridad se transcribe el transitorio segundo:

“[...] Segundo.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

[...]

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

a) La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio;"

Por tanto, el Congreso local deja de observar lo establecido en el artículo segundo transitorio, donde se determinan dos cuestiones fundamentales para el caso que nos ocupa.

1. La jornada comicial, de las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos, tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda, y

2. La regla de que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio, tiene una sola excepción, las que tengan lugar en el años de dos mil dieciocho, que se llevarán a cabo el primer domingo de julio.

Así las cosas, debe considerarse que existe una norma constitucional que establece una homologación en fecha para que se lleve a cabo la jornada electoral de las elecciones federales y locales. Esto es el primer domingo de junio del año de la elección.

En tal medida, se opina que la norma cuya invalidez se reclama deviene inconstitucional en la medida que prevé una fecha distinta para llevar a cabo los comicios locales a la establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Segundo concepto de invalidez.**

Refiere el partido accionante que la omisión parcial de establecer reglas de género no sólo para diputados sino también para ayuntamientos en una interpretación extensiva del principio constitucional y convencional de igualdad de género que permita la incorporación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad al acceso al poder en todos los niveles de gobierno.

Señala que si bien la constitución no obliga a la igualdad de género sólo por cuanto a diputados, a su decir, lo que pretende es que exista en todos los cargos pluripersonales equidad de género.

**OPINIÓN:** Esta Sala Superior opina que la cuestión de inconstitucionalidad planteada, respecto del presente concepto de invalidez, es inexistente dado que la reforma impugnada en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 rescató lo dispuesto en el artículo 17, apartado B, tercer párrafo, de la Constitución local, en el cual se establece la paridad de géneros en la postulación y registro de candidatos a Diputados e integrantes de los Ayuntamientos.

En efecto, en el Estado de Chiapas, mediante decreto número 11, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil nueve, en el Periódico Oficial número 200, segunda sección, se reformó la Constitución local en los términos siguientes:

“Artículo 14 Bis.-

...

Apartado B

...

La ley garantizará que en la postulación y registro de candidatos a diputados del Congreso del Estado y a integrantes de los ayuntamientos, los partidos garanticen la paridad de género, así como la participación de los jóvenes.”

Ahora bien, mediante Decreto número 263, publicado el veintisiete de junio del año dos mil once, en el Periódico Oficial número 309, en el considerando único se señala:

“En este orden de ideas es importante recalcar, que este Decreto refiere mayormente al reordenamiento del articulado, para quedar comprendidos de forma consecutiva, es decir, los artículos bis y los derogados, en este nuevo esquema de la Constitución ya no aparecen, podemos citar como ejemplo, el artículo 4, el cual proclama los Derechos Humanos, y el 14 bis, que se refiere a la materia electoral, siendo el primero de ellos reformado en su totalidad con excepción del párrafo cuarto, y el segundo de ellos, **de ser artículo 14 bis, queda como artículo 17**; además de la adecuación de la denominación de algunos títulos y capítulos, para hacer más clara su localización. De igual forma, algunos párrafos que pudieren ser interpretados confusamente, fueron redactados de manera tal que no permitan confusión alguna, respetando en todo momento, el sentido estricto de la norma...”

En efecto, dicho artículo 17, Apartado B, párrafo tercero dispone:

“...La ley garantizará que en la postulación y registro de candidatos a diputados del Congreso del Estado y a integrantes de los ayuntamientos, los partidos garanticen la paridad de género, así como la participación de los jóvenes.”

Esta disposición se ha conservado en las reformas Constitucionales realizadas mediante Decretos números 513 y 514, publicados el veinte y veinticinco de junio, ambos del presente año, respectivamente, y de cuya revisión se advierte que el artículo 17, Apartado B, párrafo tercero de la Constitución local no sufrió modificación alguna, para quedar como sigue:

**“ARTÍCULO 17.**

Apartado B. De los Partidos Políticos.

...

La ley garantizará que en la postulación y registro de candidatos a diputados del Congreso del Estado y a integrantes de los ayuntamientos, los partidos garanticen la paridad de género, así como la participación de los jóvenes.”

En razón de lo anterior, si el Congreso de Chiapas, al realizar la reforma Constitucional conservó la obligación para los partidos políticos de dar cumplimiento al principio de paridad de géneros al postular candidatos a diputados al Congreso local, Presidencias Municipales, Regidurías y Síndicos, entonces se opina que es inexistente el objeto de controversia objeto del presente concepto de validez.

**Tercer concepto de invalidez.**

Por último, el accionante sostiene la invalidez del artículo quinto transitorio de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Lo anterior, ya que se violentan los principios de legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad, asimismo, sostiene que se vulneran los principios constitucionales y convencionales de la función administrativa electoral, ya que el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización es y debe ser nombrado por el Consejo General del Organismo Público Local y no mediante el mecanismo que se propone, el cual es falta de independencia e imparcialidad, pues se determina en forma extra lógica al titular de la Comisión de Fiscalización Electoral, impidiéndole así al titular del Consejo General del Organismo Público

Local, que pueda determinar dentro de sus facultades quién llevará a cabo esta importante tarea, de ahí la inconstitucionalidad alegada.

El precepto normativo tildado de inconstitucional es al siguiente tenor:

**Artículo Quinto.-** La actual Comisión de Fiscalización Electoral se extinguirá a la entrada en vigor del presente decreto. Los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestales de la Comisión de Fiscalización Electoral, pasarán a formar parte del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, quien conocerá de todos los asuntos que a la entrada en vigor de este decreto se encuentren en trámite en la referida Comisión, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto, cuyo Titular será el actual Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral. A efecto de salvaguardar los derechos laborales de los trabajadores del Instituto, el Secretario Ejecutivo, así como el personal directivo, técnico y administrativo, continuarán en el ejercicio de sus funciones debiendo ser ratificados en su oportunidad por el nuevo Consejo General.

El accionante sostiene que la inconstitucionalidad que se reclama se hace en virtud de que existe falta de certeza, así como violación a los principios de independencia e imparcialidad que toda autoridad electoral tiene que guardar, pues desde un decreto se pretende imponer una autoridad que es nombrada por el Consejo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Chiapas, como ocurre en la especie. En ese sentido, señala que se vulnera lo dispuesto por los artículos 41 y 116 fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal.

**OPINIÓN:** Esta Sala Superior opina que el precepto impugnado es inconstitucional, en razón de lo siguiente.

Hasta antes de la reciente reforma a la Constitución Federal en materia electoral, el sistema electoral mexicano estaba estructurado en atención a los niveles de gobierno. En este sentido, los procesos federales para elegir Presidente de la República y miembros del Congreso de la Unión, eran organizados por el Instituto Federal Electoral; mientras que los procesos locales, para elegir a los Gobernadores de los Estados y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, miembros de los Congresos locales y los Ayuntamientos u órganos administrativos, estaban encomendadas a los órganos electorales de cada una de las entidades federativas.

La reforma a la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero del año en curso, modificó el modelo electoral en el cual la autoridad administrativa federal tenía competencia respecto de las elecciones de carácter federal, y cada una de las entidades federativas contaba con una autoridad administrativa electoral, que era la encargada de la organización de las elecciones locales, para establecer un diseño que fortalece a la autoridad administrativa electoral federal y la convierte en un órgano de carácter nacional, otorgándole las principales funciones relacionadas con la organización y desarrollo de los procesos electorales locales, asimismo crea los denominados Organismos Públicos Locales, los cuales habrán de ceñirse a los lineamientos, esquemas de coordinación y calendarios de actividades que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral fije para cada proceso electoral.

En ese sentido, y con el objeto de garantizar la independencia y autonomía de los organismos públicos locales, el Constituyente permanente estableció en el artículo 41 de la Carta Magna, que corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los Órganos Públicos Locales, conforme a lo previsto por la propia Constitución, con lo cual elimina la intervención de los Poderes de los Estados en la integración de los referidos órganos superiores de dirección.

Aunado a antes dicho, y a fin de privilegiar la profesionalización de los organismos públicos locales, el apartado D de la base V del mencionado artículo 41, establece que el Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral.

Lo anterior, en relación con el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, según el cual las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones; resulta clara la intención del constituyente

de garantizar la autonomía de los Organismos Públicos Autónomos, respecto de los poderes públicos de las entidades federativas principalmente.

Tan es así, que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al reglamentar los artículos 41 y 116 constitucionales, establece que los Organismos Públicos Locales estarán dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Por otro lado, el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, de la Constitución Federal, establece que le corresponde al Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. Asimismo, el párrafo tercero, de la base V, apartado B, del referido artículo, señala que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Si bien, el artículo de referencia establece la posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral, delegue la función de fiscalización en los Organismos Públicos Locales, conforme al artículo 191, párrafo segundo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se deberá verificar la capacidad técnica y operativa de los mismos para desempeñar dicha función, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos.

En este orden de ideas, si la reforma a la Constitución Federal en materia electoral, fortaleció a la autoridad federal electoral, constituyendo el Instituto Nacional Electoral; transformó a los Instituto Electorales Estatales, en lo que ahora son Organismos Públicos Locales, los cuales gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; otorgó al Instituto Nacional Electoral la facultad para la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos respecto de los procesos locales, así como la organización, funcionamiento y rectoría del Servicio Profesional Electoral Nacional; resulta evidente que el Congreso del Estado de Chiapas carece de facultades para pronunciarse respecto de la integración y funcionamiento de los Organismos Públicos Locales, de ahí que el precepto en estudio se considera inconstitucional.

Cabe señalar que el pasado nueve de julio el Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG93/2014** por el cual se determinaron normas transitorias en materia de fiscalización.

Por las razones expresadas en el cuerpo de este dictamen, esta Sala Superior opina que:

**PRIMERO.** Es **inconstitucional** la porción normativa contenida en los artículos 17 y 19 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

**SEGUNDO.** Esta Sala Superior opina que es inexistente la controversia planteada en el segundo concepto de invalidez.

**TERCERO.** Es **inconstitucional** lo previsto en el artículo quinto transitorio del Decreto de reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Emiten la presente opinión los magistrados integrantes de esta Sala Superior. Con el voto razonado de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa. Con la ausencia de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Salvador Olimpo Nava Gomar, ante el Subsecretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien autoriza y da fe, en México, Distrito Federal, a veintinueve de julio de dos mil catorce.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**GABRIEL MENDOZA ELVIRA**