

EXPEDIENTE: SUP-OP-17/2014.

**ACCION DE
INCONSTITUCIONALIDAD:** 47/2014.

PROMOVENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO.

**ÓRGANOS EJECUTIVO Y
LEGISLATIVO QUE EMITIERON Y
PROMULGARON LAS NORMAS
IMPUGNADAS:** CONGRESO
CONSTITUCIONAL Y
GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE
Y SOBERANO DE GUANAJUATO.

**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, LA COMISIÓN DE RECESO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
CORRESPONDIENTE AL PRIMER PERIODO DE DOS MIL
CATORCE, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
CUYO NÚMERO DE EXPEDIENTE SE PRECISA AL RUBRO.**

Cuestión preliminar.

El invocado precepto de la ley reglamentaria 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 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 casos por el órgano jurisdiccional especializado en la materia, carecen de fuerza vinculatoria para ese órgano jurisdiccional; sin embargo, le aportan elementos complementarios para la adecuada interpretación de las instituciones jurídicas del ámbito electivo; es decir, datos orientadores para el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de las normas electorales impugnadas.

Por su parte, el numeral 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria en cita³, 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 en los conceptos de invalidez; por tanto, es dable inferir que la opinión solicitada en el caso por la Comisión de receso a la Sala Superior del Tribunal

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 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.

Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe referir en forma concreta a los temas cuestionados en la demanda.

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

El partido actor señala como **autoridad emisora** de la norma impugnada a la LXII legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato, y como entidad del Poder Ejecutivo que la **promulgó** al Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de la propia entidad.

Normas impugnadas.

El Decreto 176 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en el número 102, año CI, Tomo CLII, del veintisiete de julio de dos mil catorce, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad federativa, en particular, los artículos 23, fracción II y 63, fracción VIII, párrafo tercero.

Disposiciones constitucionales violadas.

1, 9, 14, 16 párrafo primero, 17, 35 fracciones I, II y III, 36 fracciones IV y V, 39, 40, 41 párrafos primero y segundo, Bases I, II, III, IV y V; 116, fracciones II y IV, 133 y 135.

Conceptos de invalidez.

Primer concepto de invalidez.

Aduce el promovente el artículo 23, fracción II, de la Constitución de Guanajuato impugnado, contraviene lo

dispuesto por los artículos 1 y 35, fracción I, de la Constitución Federal, al establecer autorización a los ciudadanos de ese Estado residentes en el extranjero para votar únicamente en la elección del gobernador en la entidad, lo que limita en forma indebida el derecho al voto en las elecciones de Presidente de la República, senadores, diputados federales y locales, así como por los ayuntamientos.

Lo anterior, porque la regulación del ejercicio del voto en los preceptos constitucionales señalados, no establece distinción respecto de los representantes populares a quienes se tiene derecho a elegir y la norma cuestionada al acotar que los guanajuatenses residentes en el extranjero únicamente pueden votar para elegir al Gobernador de Guanajuato, indebidamente les restringe la posibilidad de sufragar por otros cargos de elección popular.

Opinión:

La norma de la Constitución de Guanajuato cuya invalidez se plantea, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 23. Son prerrogativas del ciudadano guanajuatense:

I. ...

II. Votar en las elecciones populares. En el caso de los ciudadanos Guanajuatenses que residen en el extranjero podrán votar para la elección de Gobernador del Estado;

III. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la Ley;

...

En consideración de la mayoría de los Magistrados que integran la Sala Superior, el precepto impugnado se aparta de lo dispuesto en la Ley Fundamental.

Lo anterior porque este órgano jurisdiccional, en la opinión **SUP-OP-3/2014** recaída a las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, consideró que el artículo 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es **inconstitucional** porque restringe indebidamente el derecho de voto de los mexicanos en el extranjero para votar en las elecciones de **diputados federales y locales**, así como por los integrantes de los **ayuntamientos**; de tal manera que ese criterio es aplicable al tema que es materia de esta acción, en lo que se analiza.

Debiendo puntualizar que en lo que respecta al voto en el extranjero, de las elecciones de Presidente de la República, Senadores y diputados federales, no constituye un tópico que pueda ser resguardo en la ley local por tratarse de cargos públicos de ejercicio popular de índole federal.

Segundo concepto de invalidez.

El promovente señala que el artículo 63, fracción VIII, tercer párrafo, de la Constitución de Guanajuato, es inconstitucional, puesto que esa norma enfrenta el orden constitucional al establecer que el Congreso del Estado de Guanajuato, sólo convocará a una nueva elección a quienes hayan obtenido empate en el primer lugar en un proceso electoral, por tanto, desde su óptica, tal disposición lesiona los derechos de los demás actores políticos participantes en dicho procedimiento,

ya que aún las elecciones extraordinarias, se deben llevar a cabo de acuerdo a los lineamientos constitucionales que rigen para los procesos ordinarios, con las excepciones que reconozca el ordenamiento aplicable.

Lo anterior es así, asevera el inconforme, porque la intención del voto del elector se agota al sufragar; empero, al surgir otra vez la posibilidad de elegir un gobernante en un nuevo proceso al que se convoca como en el caso, en razón de empate en el primer lugar, el ciudadano vuelve a tener el derecho de votar en esta nueva elección sin ninguna condición, para que de entre los candidatos postulados decida por quien emitir el sufragio y se establezca un ganador, de ahí que señala, la norma controvertida se aparta de lo dispuesto en los preceptos 40, 41 párrafos primero y segundo, Bases I y IV; y 116, fracciones II y IV, incisos a), b) y m) constitucionales.

Opinión:

El precepto impugnado de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, a la letra señala:

ARTÍCULO 63. Son facultades del Congreso del Estado:

VIII. ...

Convocar a elecciones extraordinarias para Diputados ...

Si de los cómputos de una elección de Ayuntamientos o de Diputados por el principio de mayoría relativa, resultara en el primer lugar un número igual de votos para dos o más planillas o fórmulas de candidatos, respectivamente, el organismo público electoral local competente hará la declaratoria del empate correspondiente, misma que hará del conocimiento del Congreso del Estado, una vez que haya quedado firme. El Congreso del Estado convocará a quienes hayan obtenido el empate para que se lleve a cabo una nueva elección, en un plazo no mayor de dos meses. En el caso de

que el empate se presente en una elección de Ayuntamiento, se nombrará un Concejo Municipal en los términos del primer párrafo de esta fracción;

La Sala Superior, por mayoría de los Magistrados que la integran estima que el precepto transcrito no se ajusta a la Constitución Federal, en atención a lo siguiente.

Los artículos de la Carta Magna de que cuya regulación se aparta la norma impugnada, en lo que al caso interesa, disponen en síntesis lo siguiente:

- a) Los partidos políticos son entidades de interés público y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral se determina en la ley (artículo 41, base I, primer párrafo).
- b) Tales entes tienen la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 41, base I, primer segundo).
- c) Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes (artículo 116, fracción II, párrafo tercero).
- d) Las elecciones de los integrantes de las Legislaturas Locales y de los Ayuntamientos se realizará mediante sufragio

SUP-OP-17/2014

universal, libre, secreto y directo (artículo 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal).

De lo antes expuesto, se desprende que la elección de los candidatos registrados por los partidos políticos, derivado del mandato expreso de la Constitución Federal, debe llevarse a cabo en los términos que dispongan las leyes electorales federales o locales, según corresponda.

Esto es, conforme a la Carta Magna, los Congresos tanto federal como locales, deben expedir ordenamientos para que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; mientras que el ejercicio de la función electoral se debe regir por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; y a la vez que las autoridades electorales gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

En ese tenor, el proceso electoral se ha concebido en los ordenamientos relativos de manera general como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y las normas en la materia electoral, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Así, dicho proceso se compone de las etapas referentes a la preparación de la elección; jornada electoral; resultados y declaraciones de validez de las elecciones; dictamen y declaraciones de validez de la elección, según corresponda.

A partir de lo anterior, se estima que el artículo 63, fracción VIII, párrafo tercero de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, no es acorde a la Norma Fundamental, ya que si bien permite a los ciudadanos integrar la representación del pueblo y acceder al poder público por conducto de los partidos políticos, mediante sufragio con las características enunciadas, determina la regla para la realización de las elecciones en caso de empate, consistente en convocar únicamente a quienes hayan obtenido la votación mayoritaria en primer lugar, sin incluir a los demás contendientes para que participen de nueva cuenta en la contienda sucesiva, en detrimento de los principios de certeza y legalidad previstos en los artículos 41 y 116, de la Constitución General de la República.

Tal regulación transgrede el sistema electoral vigente, porque omite incluir a todos los actores que participaron en la primera jornada electiva, contender en el procedimiento comicial subsecuente con sujeción a las reglas constitucionales y legales aplicables, y a lo que en particular establezca la convocatoria que para tal efecto expida el Congreso local, es decir, de acuerdo a los lineamientos fijados para llevar a cabo la elección ordinaria, conforme a los que debería permitir participar en éste a los actores que satisfagan los requisitos exigidos para esa finalidad, sin restricciones como la incluida en la norma controvertida.

Cierto, la norma impugnada debería posibilitar a los electores que ante la eventualidad señalada, puedan nuevamente sufragar en el proceso electivo subsecuente, para disolver el empate del primer lugar, pero con la participación de todos los

contendientes originales, sin condiciones que les limiten injustificadamente el derecho al voto en su doble vertiente, activo y pasivo.

Por lo anterior, el precepto en análisis modifica la genuina voluntad popular, al disponer la reducción del número de participantes en la nueva elección respecto de los que originalmente contendieron, porque trae como consecuencia falta de certidumbre en los resultados de la nueva votación obtenida, ya que el resto de los contendientes conservarían los votos obtenidos en la elección ordinaria y, los que estén en situación de empate lograrán en la nueva elección, un resultado de la votación total de los sufragantes, ya sólo dividida entre éstos.

Conforme a lo explicado, la disposición controvertida además propicia la desnaturalización en la asignación de curules de representación proporcional, así como las reglas para el otorgamiento del financiamiento público, conservación o pérdida del registro, entre otras prerrogativas, puesto que provoca distribución inequitativa de los votos alcanzados, los cuales son diferentes al derivar de contiendas llevadas a cabo en condiciones disímiles.

Por las razones expresadas, se concluye:

ÚNICO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por mayoría de los Magistrados que la integran, **opina** que los artículos 23, fracción II, y 63, fracción VIII, párrafo III, de la Constitución para el Estado de

Guanajuato, **se apartan** de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, a diez de agosto de dos mil catorce.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

SUP-OP-17/2014

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA