

EXPEDIENTE: SUP-OP-20/2014

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD: 51/2014**

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

**DEMANDADOS: LXI LEGISLATURA
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE
CAMPECHE 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 51/2014, A SOLICITUD DE LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, INTEGRADA POR EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS INTEGRANTE DE LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CORRESPONDIENTE AL PRIMER PERIODO DE DOS MIL CATORCE.

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 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 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 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 por los

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.

actores en los conceptos de invalidez; por tanto, es dable inferir que la opinión solicitada por el Ministro instructor a la 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 Sexagésima Primera (LXI) Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, 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 ciento treinta y nueve, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, de veinticuatro de junio de dos mil catorce.

Disposiciones constitucionales violadas

El actor estima violados en el caso a estudio, los artículos 1, 41, 54, 73, fracción XXIX-U, 116, fracciones II y IV, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conceptos de invalidez

Primer concepto de invalidez

El Partido de la Revolución Democrática sostiene la invalidez de la reforma al artículo 31 de la Constitución de Campeche, al considerar que se trata de una materia reservada al Instituto Nacional Electoral.

La porción normativa tildada de inconstitucional es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 31.- (...)

La demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el Organismo Público Electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán de observarse. Para el efecto de la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional, el territorio del Estado se constituirá en una sola circunscripción electoral plurinominal.

...”

Al respecto, aduce que con dicha reforma se contravienen los artículos 41, base V, apartado B, inciso a) numeral 2, 116, fracciones II y IV, inciso b), de la Constitución Federal que establecen la facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral para el diseño y determinación de los distritos electorales.

Refiere que el legislador local invade un ámbito de competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral al

establecer en la constitución local que en la distritación se tomará en cuenta lo que disponga el Organismo Público Electoral del Estado en el acuerdo en que establezca el procedimiento y las variables técnicas que deberán observarse.

Asimismo, afirma que la reforma es contraria al artículo 116, atendiendo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el criterio que debe considerarse en la determinación de distritos electorales locales.

OPINIÓN. Los integrantes de esta Sala Superior opinan que resulta inconstitucional la porción normativa contenida en el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Campeche, relacionada con el establecimiento de la geografía electoral local.

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.

Ahora bien, acorde con el nuevo modelo de atribuciones de las autoridades electorales administrativas, a partir de la creación del Instituto Nacional Electoral, en nuestro texto constitucional se establece claramente que es dicha autoridad la única encargada de fijar los criterios y establecer los distritos electorales, tanto a nivel federal como local.

En este sentido, el artículo 41, base V, Apartado B, inciso a), es del tenor siguiente:

“Artículo 41.

...

V. 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 esta Constitución.

...

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

...

2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

..."

Es así como la porción normativa impugnada resulta contraria a la facultad exclusiva prevista en la Constitución Federal a cargo del Instituto Nacional Electoral, ya que fija criterios relacionados con el establecimiento de los distritos electorales para las elecciones locales, y otorga facultades al Organismo Público Local.

Por tanto, el Congreso local deja de observar lo establecido en el artículo 41 constitucional, al asignarle al Órgano Público Local facultades que corresponden exclusivamente al Instituto Nacional Electoral, por lo que no resulta admisible que faculte a dicha autoridad local para que en su caso emita lineamientos que deban considerarse al definir la distritación electoral.

Tampoco es admisible que se fijen criterios sobre dicha distritación en la constitución local, ya que será el Instituto Nacional Electoral el que, en cumplimiento al artículo 41 de la Carta Magna, y atendiendo a los lineamientos que al respecto se establecen en el artículo 116 de la propia Constitución Federal, dictará los acuerdos y realizara los actos necesarios para la determinación de los distritos electorales.

Así las cosas, debe considerarse que existe una norma constitucional que establece la facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral para determinar los distritos electorales, tanto para los procesos electorales federales como locales.

En tal medida, se opina que la norma cuya invalidez se reclama deviene inconstitucional en la medida que atribuye facultades al Organismo Público Local en una materia exclusiva del Instituto Nacional Electoral prevé una fecha distinta para llevar a cabo los comicios locales a la establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo a su vez dicha autoridad electoral nacional la que fije mediante acuerdos los criterios para establecer los distritos electorales.

Segundo concepto de invalidez

El partido actor refiere que el artículo 24, fracción VII, octavo párrafo, viola lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal respecto de los requisitos para ser consejero local al aumentarlos, así como violentar la exclusividad de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para regular y establecer requisitos de elegibilidad para ser consejeros de los Órganos Públicos Electorales.

El artículo cuya inconstitucionalidad se aduce es del tenor siguiente:

“Artículo 24.

...

VII...

Los consejeros electorales estatales, y demás servidores públicos que prevean la ley general y la ley local, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados en las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista durante los dos años posteriores a su encargo.”

OPINIÓN. Los integrantes de esta Sala Superior opinan que resulta **constitucional** la porción normativa contenida en el artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Campeche, relacionada con la regulación de los consejeros electorales estatales.

En cuanto al artículo de la Constitución Federal cuya violación aduce el partido político actor, se transcribe a continuación:

“Artículo 116.

...

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:

...

c) 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, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

...

4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.”

De dicho precepto constitucional se desprende que los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

Asimismo, se establece que tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

En este sentido, contrario a lo que afirma el partido político actor, el artículo que tilda de inconstitucional en modo alguno establece mayores requisitos a los establecidos para la designación de consejeros electorales, sino que reproduce sustancialmente lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal.

Es así ya que la disposición impugnada coincide sustancialmente con el texto constitucional que el actor aduce se encuentra vulnerado, de ahí que no se aprecie por parte de este órgano jurisdiccional la presunta violación que aduce el accionante.

Además, no se trata de mayores requisitos para la designación de los consejeros, sino disposiciones dirigidas a regular su labor, y prohibiciones relacionadas con la etapa posterior a la conclusión de su encargo, que además, como ha quedado evidente, son idénticas a las establecidas en la Carta Magna.

Tercer concepto de invalidez

El accionante afirma que es inconstitucional el artículo 24, fracción IV, segundo párrafo, el cual es del siguiente tenor:

“Artículo 24.

...

IV.

...

Desde el inicio de las campañas electorales locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, de carácter estatal o municipal, incluyendo a sus entes públicos. Únicamente quedan exentas de esta prohibición las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos, de salud y de seguridad pública, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia;

...”

Argumenta que es inconstitucional que únicamente prevea que las autoridades estatales y municipales, desde el inicio de las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberán suspender su propaganda gubernamental; omitiendo incluir la obligación de suspender la relativa a las autoridades y poderes federales,

del distrito federal y de cualquier otro ente público, como se establece en el artículo 41 de la Constitución Federal.

Respecto de los supuestos de excepción, en la parte relativa del artículo 41 de la Constitución Federal no se considera como excepción las campañas relativas a seguridad pública, por lo que estima inconstitucional la inclusión de este supuesto, ya que existiría la posibilidad de que dicha propaganda gubernamental sobre seguridad pública fuera utilizada en plena campaña electoral para desprestigiar a algún candidato, con posible efecto en los resultados de las elecciones.

Atendiendo a lo anterior, aduce que la reforma también es contraria a los principios constitucionales previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Carta Magna.

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, ya que no obstante que los argumentos del partido político actor se refieren a que autoridades deberán suspender su propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, así como el establecimiento de

supuestos de excepción a lo anterior; en realidad se trata de establecer si el legislador local cuenta con competencia dictar las disposiciones impugnadas, o si dicha regulación correspondería exclusivamente al Congreso de la Unión a través de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior ya que la materia que el legislador local está regulando sobre propaganda gubernamental se encuentra dentro de las cuestiones que el legislador federal ha regulado en la citada legislación nacional, teniendo como base lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal.

En este sentido, más que la falta de inclusión de autoridades dentro de la suspensión de propaganda gubernamental, y los supuestos de excepción, en el presente tema se trata de dilucidar si el legislador local tiene facultades para legislar en este supuesto.

Es así como los motivos de invalidez se relacionan primordialmente con dilucidar si cuenta con dicha facultad el legislador local, y por lo tanto, se trata de controvertir el procedimiento legislativo, siendo que el mismo no puede ser analizado por esta Sala Superior, al no formar parte de la competencia especializada que corresponde a este tribunal electoral y de esa manera no están vinculadas con lo requerido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la presente opinión.

Similar criterio adoptó esta Sala Superior al pronunciarse respecto a violaciones formales cometidas en el proceso legislativo en las opiniones SUP-OP-08/2012, SUP-OP-11/2012 y SUP-OP-3/2014.

Cuarto concepto de invalidez

El partido político actor considera que la reforma al artículo 102 de la Constitución local omite regular debidamente el derecho de los ciudadanos a las candidaturas independientes.

Dicha reforma es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 102.- La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el municipio libre. Los Municipios del Estado tendrán personalidad jurídica y se regirán conforme a las siguientes bases:

I. Cada municipio será gobernado por un cuerpo colegiado, denominado Ayuntamiento, cuya elección se efectuará el primer domingo de junio de cada tres años, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, en los términos que disponga la legislación electoral. No habrá autoridad intermedia alguna entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado:

a) al c) (...)

II. (...)

(...)

III. (...)

IV.- Cada Sección Municipal será administrada por un cuerpo colegiado, auxiliar del Ayuntamiento denominada Junta Municipal, cuya elección se efectuará el primer domingo de junio de cada tres años, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible en los términos que disponga la legislación local de la materia, integrado por Presidente, tres Regidores y un Síndico electos por el principio de mayoría relativa y un Regidor asignado por el sistema de representación proporcional, conforme a las disposiciones de la legislación local de la materia, siempre que el respectivo partido político haya obtenido por lo menos el cuatro por ciento de la votación emitida en la Sección Municipal correspondiente; y

V. (...)”

Lo anterior ya que las reformas a los artículos 18, fracción II, y 24, fracción VI, de la Constitución local no garantizan que los ciudadanos tengan el derecho a ser votados para todos los cargos de elección popular, ya que en la integración de los Ayuntamientos y de las Juntas Municipales se excluye su derecho a acceder a los cargos por el principio de representación proporcional.

Ello porque si la regulación establece que tendrán derecho a cargos por el principio de representación proporcional sólo al partido político que haya obtenido por lo menos el cuatro por ciento de la votación total emitida en el municipio correspondiente, o en la sección municipal, se está excluyendo a los candidatos independientes.

Esta regulación, afirma el actor, es contraria al principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de la Carta Magna, así como el pacto federal contenido en el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Federal.

En cuanto a la regulación de la integración de las Juntas Municipales por cinco integrantes por el sistema mayoritario y sólo un espacio por representación proporcional por los partidos, siempre y cuando obtengan al menos el cuatro por ciento de los votos de la demarcación; considera que es contrario a las consideraciones teóricas y prácticas sobre la representación proporcional. Asimismo, no se consideran a las coaliciones o a las candidaturas independientes para

ocupar los cargos por el principio de representación proporcional en las juntas municipales. Esta regulación incumple con los derechos a poder ser votados de cualquier ciudadano y sólo hace referencia a quienes sean postulados por el mismo partido o uno de los integrantes de la coalición que participó en la elección, violentando los artículos 35 y 116 de la Constitución Federal.

OPINIÓN. Esta Sala Superior hace notar que sobre el tema que se examina, en la sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la validez del artículo 116 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, al resolver que es constitucional la restricción y la diferenciación realizada por el Congreso local de dicha Entidad Federativa, en cuanto a la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a un cargo de elección únicamente a través del principio de mayoría relativa, atendiendo a la forma en que accede el candidato ciudadano o independiente (directa) y el candidato de partido (a través del partido que lo postula), en la inteligencia de que ello resulta acorde a la libertad de configuración legislativa que asiste efectivamente al órgano legislativo estatal en cuanto a la posibilidad de permitir el acceso de los candidatos independientes a los partidos políticos a los cargos de elección popular bajo el principio de representación proporcional.

En el caso, por las mismas razones expuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los preceptos legales ahora cuestionados resultan constitucionales, ya que, al igual que en la legislación de Quintana Roo, en la Constitución Política del Estado de Campeche, únicamente los candidatos postulados por los partidos políticos podrán ocupar los puestos por el principio de representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos y Juntas Municipales, atendiendo a la libre configuración legislativa con que cuenta el legislador local para permitir o no la participación de los candidatos independientes en este supuesto.

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

PRIMERO. Es **inconstitucional** la porción normativa contenida en el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Campeche.

SEGUNDO. No son materia de opinión las porciones normativas del artículo 24, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Campeche.

TERCERO. Es **constitucional** lo previsto en los artículos 24, fracción VII, octavo párrafo, y 102 de la Constitución Política del Estado de Campeche.

Emiten la presente opinión los magistrados integrantes de esta Sala Superior, con la ausencia del magistrado Constancio Carrasco Daza. Ante el Secretario 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 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**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA