

EXPEDIENTES: SUP-OP-39/2014 Y
SUP-OP-40/2014

**ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD:**
65/2014 Y SU ACUMULADA
81/2014

PROMOVENTES: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL Y
MOVIMIENTO CIUDADANO

DEMANDADOS: CONGRESO DEL
ESTADO DE GUERRERO 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 LOS EXPEDIENTES RELATIVOS A LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2014 Y SU ACUMULADA 81/2014, A SOLICITUD DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, INTEGRANTE DE LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Previo a cualquier consideración, debe señalarse que los promoventes de las respectivas acciones de inconstitucionalidad, formulan conceptos de invalidez enderezados contra diversas disposiciones de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de

Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad, el treinta de junio del presente año; en consecuencia, con la finalidad de evitar repeticiones innecesarias y organizar su estudio, serán examinadas de manera conjunta.

Ahora bien, la Ley Reglamentaria en cuestión, en el precepto legal invocado, dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se interpone en contra de una ley electoral, se podrá solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los conceptos y elementos a esclarecer en el asunto.

Asimismo, el artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria en cita, 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, solamente podrán referir a la violación de preceptos expresamente invocados en el escrito inicial relativo.

Ahora bien, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que el parecer emitido por el órgano constitucional especializado en materia electoral, si bien no vincula al máximo tribunal, tiene como objeto que ese órgano colegiado cuente con elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito particular del derecho electivo, como argumentos orientadores del control abstracto que lleva de la constitucionalidad de las

normas impugnadas, en interés de la propia Constitución Federal.

De tal manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en atención a la solicitud planteada por la Comisión de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe emitir **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, con base a los planteamientos de los demandantes expuestos en sus demandas.

En el caso a estudio, las demandas de los partidos políticos Acción Nacional y Movimiento Ciudadano, señalan como autoridades responsables al Congreso del Estado de Guerrero, como emisor de la reforma y al Gobernador de esa entidad federativa, por promulgar y publicar la reforma de mérito.

Por otra parte, en los escritos iniciales señalados, en el rubro concerniente a la Norma General cuya invalidez se reclama, los promoventes asientan que dicha norma es el Decreto por el que se expide la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, el treinta de junio del año en curso.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior procede a emitir **opinión** sobre los conceptos de invalidez propuestos por los accionantes.

**CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS POR EL
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

Primer concepto de invalidez.- Se reclama la inconstitucionalidad de los artículos 22, 156 y 165 de la Ley 483, cuyo texto es del tenor siguiente:

“Artículo 22.- En los casos de asignación de regidurías de representación proporcional, serán declarados regidores los que con ese carácter hubieren sido postulados, y serán declarados suplentes, los candidatos del mismo partido o candidatura independiente que hubieren sido postulados como suplentes de aquellos a quienes se les asignó la regiduría.

Para los efectos de la asignación de regidurías de representación proporcional, las candidaturas comunes acumularán los votos emitidos a favor de las fórmulas de candidatos postulados por la candidatura común.

Los votos que hayan sido marcados a favor de dos o más partidos coaligados, contarán para los candidatos de la planilla, y se distribuirán por el consejo distrital de forma igualitaria para el efecto de la asignación de regidores, en caso de existir fracción, los votos correspondientes se asignaran a los partidos de más alta votación.”

“Artículo 156.- Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral. Los partidos políticos no podrán distribuir o transferir votos mediante convenio de coalición.

Concluida la etapa de resultados y de declaración de validez de las elecciones de Gobernador, diputados por ambos principios y Ayuntamientos, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidato. En el caso de los candidatos a diputados y las planillas, regidores de mayoría y listas de Regidores de representación proporcional de Ayuntamientos de la coalición que resultaren electos, quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos

coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contará para cada partido político que haya sido marcado para todos los efectos establecidos en esta Ley.

Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado y contarán como un solo voto. La suma de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que la integran, por tipo de elección.”

“Artículo 165.- Por candidatura común se entiende la postulación de un mismo candidato, una misma planilla o fórmula de candidatos, por dos o más partidos políticos designados previo acuerdo estatutario que emitan los partidos políticos respectivos- En ningún caso, podrán los partidos registrar bajo esta modalidad candidatos postulados por una coalición.

La candidatura común deberá sujetarse a las siguientes reglas:

I. La solicitud de registro de la candidatura común deberá presentarse ante el Consejo General a más tardar tres días antes de la fecha que concluya la presentación de solicitudes de registro de candidatos de la elección de que se trate;

II. Deberá existir consentimiento escrito por parte de los ciudadanos postulados;

III. La postulación de candidatos a diputados o miembros de los Ayuntamientos que se promuevan bajo esta modalidad, deberán incluir la adhesión a las fórmulas o planillas idénticas y completas. Asimismo, deberán observar los principios y reglas de igualdad de

oportunidades y paridad de género previstas en la presente ley;

IV. Los partidos políticos que postulen candidaturas comunes, conservarán cada uno sus derechos, obligaciones y prerrogativas que les otorga esta Ley;

V. El candidato o candidatos electos, manifestarán a qué partido político pertenecerán, en su caso;

VI. El total de gastos de las campañas de candidatos postulados en candidatura común, no podrá rebasar el tope de gastos de campañas que fije el Consejo General del Instituto Electoral.

El cómputo en casilla de la votación obtenida por el candidato, planilla o fórmula común, se sujetará al siguiente procedimiento:

a) Si la boleta apareciera marcada en más de uno de los respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato, fórmula o planilla común, en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo en casilla, pero no se computará a favor de partido alguno;

b) Los demás votos se computarán a favor de cada uno de los partidos políticos y se sumarán a favor del candidato, fórmula o planilla común; y,

c) Los votos obtenidos por cada partido político les serán computados para determinar el porcentaje de la votación total correspondiente, para los efectos legales a que haya lugar.

Durante el cómputo de la elección respectiva que se realice en el Consejo Distrital correspondiente, y para el caso específico descrito en el inciso a) del párrafo anterior, se deberán sumar los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos políticos que hayan postulado candidato común y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla, distribuyéndose igualitariamente la suma de tales votos entre dichos partidos; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

Para los efectos de la asignación de diputados y miembros de los Ayuntamientos por el principio de

representación proporcional, se estará a lo dispuesto por esta Ley.”

Lo anterior, por ser violatorios a los principios universales de sufragio, democracia, certeza en cuanto se refiere a la voluntad del elector y constituyen un abuso de Derecho, ya que:

1.- Del análisis tanto de la Ley General de Partidos Políticos (artículos 87, numerales 10 y 13) así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 12, numeral 2 y artículo 311, inciso c), se advierte que existe una constante en torno a la naturaleza de prohibir la transferencia o distribución de votos, a excepción de la última de éstas disposiciones normativas.

Se corrobora lo expuesto, de lo que se transcribe a continuación:

Ley General de Partidos Políticos

“Artículo 87.

...

10. Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.

...

13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.”

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

“Artículo 12.

...

2. El derecho de asociación de los partidos políticos en los procesos electorales a cargos de elección popular federal o local estará regulado por la Ley General de Partidos Políticos. Independientemente del tipo de elección, convenio de coalición y términos precisados en el mismo, cada uno de los partidos políticos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley. En ningún caso se podrá transferir o distribuir votación mediante convenio de coalición.”

“**Artículo 311.** El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

...

c) En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación;

...”

En efecto, en opinión del promovente, con la transferencia o distribución de votos se viola la voluntad expresa de los electores y se trastoca la universalidad del sufragio, al vulnerarse su característica de intransferible, así como de libertad al someter los partidos políticos coaligados la voluntad ciudadana a la cual el votante no manifestó claramente su voluntad para efectos del cómputo de votos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

De ahí que, aun cuando existe la figura del convenio de coalición, la distribución y partición de votos, resulta violatoria de los principios rectores del sufragio, dado que si bien comparten las mismas notas violatorias del convenio de

transferencia de votos, en razón de que en ambas figuras se realiza la misma distribución indebida de votos que sancionan los tribunales, la diferencia radica en que en un caso se realiza en virtud de un convenio y en el otro por ministerio de Ley.

2.- Las porciones normativas cuestionadas son contrarias a los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de donde se advierte una constante en cuanto al respeto a la voluntad popular, al momento de emitir el voto y, consecuentemente, para la conformación de los órganos derivados de una elección popular.

En efecto, en opinión del promovente, de tales criterios se desprende que el espíritu de las normas electorales recogido por este órgano jurisdiccional electoral federal, fue el de respetar la voluntad de la ciudadanía y consecuentemente evitar una pulverización de la misma, a través de la división nociva del órgano legislativo, considerando que la voluntad de la mayoría, así fuera relativa, no debía estar sujeta a la eventualidad de alianzas partidistas minoritarias, distorsionando con ello la voluntad de las mayorías expresada mediante el sufragio.

De ahí que las porciones normativas cuestionadas, pretenden realizar un fraude a la ley y al espíritu de la reforma político-electoral federal, que desemboque en una falsa representatividad, en razón de que si bien es cierto que para que se actualice el supuesto normativo en cuestión es necesario que el elector marque la boleta electoral por dos o

más logotipos de los partidos coaligados, la praxis anticipa que a través del llamado voto duro se buscará darle la vuelta a la ley y autorizar de nueva cuenta la transferencia de votos, al fraccionar el sufragio ante partidos políticos coaligados, que no cuentan entre sus objetivos el de conformar una unidad de gobierno después de los resultados de la elección, por lo que resulta contradictorio considerarlos una unidad para la postulación de candidatos, pero entes diferentes para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, produciendo una conformación artificial del Congreso.

Lo anterior, porque se repartirían las curules entre partidos coaligados que, a través de esta nueva modalidad de transferencia de votos, quedarían sobrerrepresentados y, los partidos que no contiendan en coalición se verán forzosamente subrepresentados, aún incluso, en la mayoría de los casos, por debajo del límite del ocho por ciento de subrepresentación que establece la reforma político-electoral federal y local, en cuanto a la conformación de los Congresos locales, según el porcentaje de votación obtenido por los partidos políticos.

Así, las porciones normativas en comento, son contrarias a los principios democráticos y al espíritu de la reforma político-electoral federal que, precisamente, buscó una auténtica conformación de los Congresos, tanto federal como estatales, al elevar el porcentaje de votación necesario a un 3% (tres por ciento), no sólo para que los partidos políticos mantengan su registro, sino también a ese mismo 3% (tres por ciento) de

votación que se fijó como mínimo establecido para la adquisición de la primera asignación de una curul por el principio de representación proporcional, esto es, que se buscó poner mayores candados para la auténtica integración de los Congresos, contrario a lo que prescriben las normas impugnadas.

3.- Las porciones normativas cuestionadas son violatorias del principio de certeza en cuanto se refiere a la voluntad del elector, ya que la única certeza que se establece en caso de que el elector emita su voto, en favor de dos o más partidos coaligados, es que manifiesta claramente su elección por el candidato motivo de la coalición partidista, no así que es su intención que su voto pueda ser tomado en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas y, mucho menos, que su voto se distribuya igualitariamente entre tales partidos.

Esto es, no existen elementos suficientes para determinar, con precisión, el sentido del voto del ciudadano en cuanto a su intención, clara e indubitable, de querer dividir o distribuir su voto, sino únicamente de emitir el sufragio por el candidato en cuestión, así, suponiendo sin conceder que efectivamente el ciudadano busque fraccionar su voto, no se contempla mecanismo alguno para que distribuya libremente los porcentajes a adjudicar a los partidos de su preferencia y, en caso de que se abriera tal posibilidad, ésta debiera regularse de manera completa y efectiva, la fin de abonar a que la distribución en la asignación de representación proporcional se

configurara reflejando lo más fidedignamente posible el tejido social.

Por tanto, en opinión del promovente, en caso de que el elector señale en su boleta dos o más opciones partidistas, mismas que contiendan en la elección, lo único que desprende es su preferencia por el candidato de la coalición, por lo que debe considerarse como voto nulo para el supuesto del cómputo de votos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, tal y como lo prevé la Ley General de Partidos Políticos.

Al respecto, esta Sala Superior, estima que los anteriores conceptos de invalidez hechos valer por el Partido Acción Nacional, son susceptibles de analizarse en forma conjunta, no así el último contenido en su demanda, el cual será motivo de opinión de manera independiente.

OPINIÓN.- Esta Sala Superior, **por mayoría**, estima que los preceptos impugnados son contrarios a la Constitución General.

La reforma constitucional en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación del diez de febrero de dos mil catorce, estableció en los artículos 73, fracción XXIX-U, así como SEGUNDO transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4, lo siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ,
[...]

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

[...]

Artículo Segundo Transitorio.- 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:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y

locales:

[...]

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

[...]

4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

[...]

En ese orden de ideas, fue mandato del Constituyente Permanente que el Congreso de la Unión en la Ley General de Partidos Políticos regulara, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, lo cual incluirá, las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos emitidos a favor de esas coaliciones.

Ahora bien, la Ley General de Partidos Políticos expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintitrés de mayo de dos mil catorce, reguló el

tema de nuestro interés en el artículo 87, numeral 13, en los términos siguientes:

Artículo 87.

[...]

13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

[...]

De conformidad con lo anterior, se observa que el mandato Constitucional es en el sentido de que los votos en que se hubiese marcado más de uno de los partidos coaligados, serán válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto, pero no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Ahora bien, las autoridades señaladas como responsables en la presente acción de inconstitucionalidad, establecieron en las porciones normativas cuestionadas, lo siguiente:

Artículo 22.

...

Los votos que hayan sido marcados a favor de dos o más partidos coaligados, contarán para los candidatos de la planilla, y se distribuirán por el Consejo Distrital de forma igualitaria para el efecto de la asignación de regidores, en caso de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.”

“Artículo 156.

...

Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado y contarán como un

solo voto. La suma de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.”

“Artículo 165.

...

Durante el cómputo de la elección respectiva, que se realice en el Consejo Distrital correspondiente, y para el caso específico descrito en el inciso a) del párrafo anterior, se deberán sumar los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos políticos, que hayan postulado candidato común y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla, distribuyéndose igualitariamente la suma de tales votos entre dichos partidos; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.”

En ese orden, se observa que los poderes locales exceden lo previsto en la reforma constitucional apuntada, porque establecieron adicionalmente a lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos en materia de las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos emitidos a favor de las coaliciones, que los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados se distribuirán igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y, de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación, y que, incluso, dicho cómputo será la base para la asignación de representación proporcional y otras prerrogativas.

Ahora bien, no se pasa por alto como lo señala el promovente, que el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece a semejanza de los dispositivos legales del Estado Guerrero tildados de inconstitucional, la regulación siguiente:

“Artículo 311.

1. El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

...

c) En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.”

Cabe señalar, que lo anterior es relatado por el promovente, para evidenciar que mientras los artículos 87, apartados 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos y, 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen en tres casos una restricción a la transferencia de votos, en cambio el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la segunda Ley General referida, en un solo caso la permite.

En concepto de esta Sala Superior, tal situación en nada varía la opinión emitida a través del presente documento, porque se considera que el artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral del diez de febrero de dos mil catorce, estableció los ámbitos de especialización, en lo que al caso interesa, de los temas materia de regulación tanto de la Ley General de Partidos Políticos así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando a la primera lo relativo al sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales

y locales, en el que se establecerá, entre otros aspectos, las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Por lo anterior, se opina que son **inconstitucionales** los artículos 22, 156 y 165, en las porciones precisadas, de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

Por otra parte, se atiende el último concepto de invalidez que hace valer el promovente, respecto de que las porciones normativas cuestionadas constituyen un abuso de Derecho ya que, en la especie, se cumplen sus presupuestos, a saber:

a) Existe plenamente el ejercicio de un derecho, el cual consiste en la posibilidad que otorgan las porciones normativas controvertidas a los partidos políticos para conformar coaliciones electorales y candidaturas comunes.

b) El ejercicio de ese Derecho carece de interés serio, puesto que la única utilidad de la coalición conformada, resulta ser la indebida transferencia de votación.

c) Se advierte la intención nociva de dañar el orden público y los principios democráticos esenciales, pues la sola idea de que exista dicha posibilidad contraría cualquier principio democrático.

Al respecto, por mayoría, se considera que tales conceptos de invalidez no son sujetos a la opinión especializada de este órgano jurisdiccional electoral federal, debido a que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en lo general y del Derecho Constitucional en lo particular, por ser planteamientos atinentes a la actualización de una figura jurídica propia del Derecho común, lo cual no implica un conocimiento especializado en materia electoral.

CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS POR MOVIMIENTO CIUDADANO

Primer concepto de invalidez.- Se reclama la inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, cuyo texto es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 15. Para los efectos de la aplicación de la fórmula de las diputaciones de representación proporcional; se entiende por votación estatal emitida, el total de los votos depositados en las urnas.

Para la asignación de diputaciones de representación proporcional se entenderá como votación válida emitida la que resulte de deducir, de la votación estatal emitida, los votos nulos y de los candidatos no registrados.

La votación estatal efectiva, será la que resulte de deducir de la votación válida emitida los votos de los partidos que no hayan obtenido el 3% de la votación válida emitida y los votos correspondientes a los candidatos independientes.

Votación estatal ajustada, es el resultado de restar de la votación estatal efectiva los votos del partido político o coalición al que se le haya aplicado lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 13 de esta Ley.

Lo anterior, porque resulta violatoria del artículo 35, fracciones I y II, con relación al artículo 1º, segundo y tercer párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al restarle valor constitucional al voto de los ciudadanos que participan como candidatos independientes.

En efecto, el voto ciudadano otorgado a favor de los candidatos independientes, no tiene el mismo valor que el voto a favor de los candidatos postulados por los partidos políticos o coaliciones, al no ser tomado en cuenta para integrar la votación estatal efectiva, y en consecuencia, consideró como voto nulo para los efectos de la asignación de diputados de representación proporcional y financiamiento público, máxime que no existe norma alguna que limite estos efectos, como si la hay respecto a los votos de los partidos que no alcancen el 3% (tres por ciento) de la votación para no integrar la votación estatal efectiva.

Esto es, se desvirtúa la finalidad de las candidaturas independientes, de fortalecer el derecho de votar y ser votado, al restarle efectos en cuanto al valor del voto ciudadano, en vez de otorgarle una interpretación y aplicación progresiva, circunstancia que hace discordante a la norma impugnada con relación a las disposiciones constitucionales ya referidas y hace que la norma legal esté incompleta para regular el voto en relación con sus múltiples efectos conforme a la Norma Fundamental Federal, por lo que se deben establecer mecanismos para que el voto ciudadano tenga todos sus efectos constitucionales en la norma legal.

OPINIÓN. Esta Sala Superior considera que es **conforme a la Constitución** la porción normativa impugnada.

Lo anterior es así porque, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, los ciudadanos tienen derecho a participar como candidatos independientes en las elecciones de gobernador, diputados locales y miembros de los ayuntamientos por el principio de mayoría relativa y, por ende, si no tienen derecho a participar en las elecciones de diputados de representación proporcional, no existe razón o justificación legal alguna para que la votación que obtengan en las elecciones de mayoría se incluya en la votación que servirá de base para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Al respecto, es importante tener en cuenta que la votación que sirve de base, siempre se conforma con la votación obtenida por los partidos con derecho a la asignación, de ahí que, por ejemplo, también se excluye la votación de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de la votación total emitida en la elección de diputados de representación proporcional, por no tener derecho a la respectiva asignación, tal como se establece en el artículo 15 del propio ordenamiento.

En ese sentido, si se incluyeran los votos obtenidos por los candidatos independientes en la votación que sirve de base para la mencionada asignación, sin que tengan derecho a participar en la misma, se generaría una distorsión en el reparto

de curules o escaños de representación proporcional en detrimento de los partidos políticos que tuvieran derecho a ello, lo cual resulta inadmisibile.

En tal virtud, en opinión de esta Sala Superior, la aludida exclusión en manera alguna vulnera el principio de elecciones auténticas.

Segundo concepto de invalidez.- Se reclama la inconstitucionalidad de los artículos 13, 17, 18 y Octavo Transitorio de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, cuyo texto es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 13.- El Congreso del Estado se integra por 28 diputados electos por el principio de mayoría relativa, conforme al número de distritos electorales y 18 diputados electos por el principio de representación proporcional en el que se incluirá el diputado migrante o binacional. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente del mismo género. El congreso del estado se renovará, en su totalidad cada tres años.

Ningún partido político deberá contar con más de 28 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 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.

Las vacantes de los diputados electos por el principio de representación proporcional serán cubiertas por los suplentes de la fórmula electa correspondiente. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa, será cubierta por aquella fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Para cumplir con lo establecido en el párrafo anterior, se seguirá el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.

Los diputados al Congreso del Estado, podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos, en términos del artículo 45 de la Constitución Política Local. Los diputados de representación proporcional no podrán ser reelectos por la misma vía. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Tratándose de los candidatos independientes sólo podrán postularse con ese carácter.”

“ARTÍCULO 17.- Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

I. Tendrán derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional, los partidos políticos que por sí solos y/o en coalición hayan registrado fórmulas para la elección de diputados de mayoría relativa, en cuando menos quince distritos de que se compone el Estado, y hayan obtenido el porcentaje mínimo de asignación o más de la votación válida emitida;

II. Se obtendrá el porcentaje mínimo de asignación de la votación válida emitida;

III. Se hará la declaratoria de los partidos políticos que hubieren postulado candidatos para la elección de diputados de representación proporcional y obtenido el porcentaje mínimo de asignación o más de la votación válida emitida y sólo entre ellos, procederá a efectuarse la asignación de diputados de representación proporcional;

IV. Acto continuo, se asignará una diputación a cada partido político que alcance el porcentaje mínimo de asignación de la votación válida emitida en el Estado;

V. Efectuada la distribución mediante el porcentaje mínimo de asignación se procederá a obtener el cociente natural, y una vez obtenido se asignará a cada partido político tantas diputaciones como número de veces contenga su votación el cociente natural;

VI. Al concluirse con la distribución de las diputaciones mediante lo dispuesto en el párrafo primero fracciones I, II y III del artículo anterior, se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el límite establecido en el segundo párrafo del artículo 13, de la presente Ley, y de darse ese supuesto se le deducirá al partido político el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no estén en esas hipótesis, dando preferencia a los partidos políticos cuyo porcentaje de representación sea menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

VII. Si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, se distribuirán por resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de diputaciones.

VIII. Para la asignación de diputados de representación proporcional, bajo el supuesto previsto en la fracción VI de este artículo, se procederá a asignar el resto de las diputaciones a los partidos que tengan derecho, bajo los siguientes términos:

- a) Se obtendrá la votación estatal ajustada y se dividirá entre el número de diputaciones pendientes por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;
- b) La votación estatal ajustada obtenida por cada partido político se dividirá entre el nuevo cociente natural y el resultado, será el número de diputados a asignar a cada partido político; y
- c) Si quedasen diputaciones por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos políticos.

En la asignación de diputados de representación proporcional el Consejo General garantizara que se respeten los límites máximos y mínimos de representación.

La asignación del diputado migrante o binacional corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, salvo que se asigne el mismo número de diputados de representación proporcional a dos o más partidos políticos la asignación se hará al partido político que obtenga el menor número de votos de los partidos políticos empatados.

El diputado migrante o binacional, será el que ocupe la última formula que se asigne, el cual para garantizar el principio de paridad deberá ser de género distinto al que le anteceda en la asignación de la lista del partido político.”

“ARTÍCULO 18.- Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, que corresponda a cada partido político conforme al artículo que antecede, los partidos políticos registraran una lista de candidatos a diputados de representación proporcional y una lista de candidatos a diputado migrante o binacional, en donde para garantizar la paridad de género, el partido político deberá presentar, una del género masculino y otra del género femenino, y se asignará a aquella que conforme a la lista garantice la equidad de género. Dentro de las lista de candidato a diputado migrante o binacional que presenten los partidos políticos, podrán designar candidatos comunes.

Para el efecto de la candidatura común del diputado migrante o binacional, deberá sujetarse a las siguientes reglas:

- I. La solicitud de registro de la candidatura común deberá presentarse ante el Consejo General a más tardar tres días antes de la fecha que concluya la presentación de solicitudes de registro de candidatos de representación proporcional;
- II. Deberá existir consentimiento escrito por parte de los ciudadanos postulados. En su caso, la postulación de candidato que se promuevan bajo esta modalidad, deberán incluir fórmulas de propietario y suplente del mismo género.

III. Los partidos políticos que postulen candidaturas comunes, conservarán cada uno de sus derechos, obligaciones y prerrogativas que le otorga esta Ley.

Para el registro de la fórmula de diputado migrante o binacional, se deberá acreditar la residencia binacional. Se entenderá que los guerrerenses tienen residencia binacional y simultánea en el extranjero y en territorio del Estado, cuando sin perjuicio de que tengan residencia en otro país, acrediten que por lo menos seis meses antes del día de la elección, poseen domicilio en territorio del Estado, y cuentan con credencial para votar.

Asimismo deberán acreditar la calidad de migrante o binacional conforme a lo siguiente:

I. Tener legalmente su residencia en el extranjero;

II. Tener membresía activa en clubes o asociaciones de migrantes, de cuando menos un año antes de su postulación;

III. Que haya realizado acciones de promoción de actividades comunitarias o culturales entre la comunidad migrante;

IV. Que haya demostrado su vinculación con el desarrollo según sea el caso en inversiones productivas, proyectos comunitarios y/o participación en beneficio de la comunidad guerrerense establecida fuera del territorio nacional; o

V. Que haya impulsado la expedición de leyes y/o promovido la defensa de los derechos de los migrantes.

En caso de que un partido político no haya registrado las fórmulas de diputado migrante o binacional, el Instituto Electoral, lo requerirá para que en un término de 48 horas, registre las formulas respectivas, caso contrario, se le sancionará con amonestación pública y con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público por actividades ordinarias que le corresponda por el periodo que señale la resolución.”

“**OCTAVO TRANSITORIO.-** El registro y asignación del diputado migrante o binacional establecidos en los artículos 17, 18 y 19 de la presente Ley, será aplicado a partir de la elección de diputados y ayuntamientos que se verificará en el año 2018.”

Lo anterior, porque se vulnera el principio de certeza y objetividad en materia electoral, en razón de que la figura de Diputado Migrante o Binacional no constituye una auténtica representación popular, al no tener definida una unidad territorial determinada por el marco constitucional, característica fundamental de nuestro sistema democrático, ya que la Ley Suprema define claramente las demarcaciones territoriales objeto de representación política popular y en ninguna de ellas encaja la figura del Diputado Migrante o Binacional, en vulneración a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), con relación a los artículos 40, 52, 53 y 115 de la Constitución federal.

En efecto, la Norma Fundamental Federal establece una serie de demarcaciones y división territorial de la que se desprende la federación, los estados, las circunscripciones plurinominales, los distritos electorales y el municipio libre, unidades de territorio que son objeto de representación política popular, lo que da certeza y objetividad a la calidad del representante, contrario a lo que sucede con la figura del Diputado Migrante o Binacional que regla la porción normativa controvertida, al no existir una población definida que representar, máxime que la calidad de migrante o binacional se deriva de un status de ubicación fuera del territorio nacional, que puede ser tan amplio como el total de los países del orbe, circunstancia que hace inverosímil a la representación popular, traduciéndose en una mera ficción, de ahí que no exista justificación constitucional ni jurídica que sustente dicha figura.

OPINIÓN. Esta Sala Superior considera que son **conforme a la Constitución** las porciones normativas controvertidas, por las siguientes razones:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos, las Constituciones y leyes de los Estados, deberán ajustarse a las bases establecidas en la Norma Fundamental Federal y en las leyes generales en la materia.

Asimismo, los artículos 52 y 53 del indicado ordenamiento constitucional federal establecen, en lo que interesa, que los diputados serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales, así como de que la Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de éstas.

Ahora bien, de lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, el Congreso de dicha entidad federativa se compone de veintiocho Diputados de Mayoría Relativa, electos conforme al número de distritos electorales y por dieciocho Diputados de Representación Proporcional, que son asignados en los términos y condiciones que establece la Ley.

Por su parte, el artículo 37 Bis de la citada Norma Fundamental local, establece que la elección de los Diputados electos por el principio de representación proporcional y asignación, se

sujetar a las bases siguientes y al procedimiento previsto en la Ley, a saber:

I.- Habrá una sola circunscripción plurinominal que será el territorio del Estado;

II.- Tendrán derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional, los Partidos Políticos o coaliciones que hayan registrado fórmulas para la elección de diputados de mayoría relativa, en cuando menos el cincuenta por ciento más uno de los Distritos de que se compone el Estado;

III.- El partido político que alcance por lo menos el 3% de la votación estatal emitida en la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, como porcentaje de asignación;

IV.- Al partido que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen tenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación estatal emitida, el número de diputados de la lista registrada que le corresponda en los términos previstos en la Ley.

V.- En los términos previstos por la fracción IV anterior y el artículo 29 primer párrafo de esta Constitución, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos del primer párrafo del artículo 29 de este mandamiento Constitucional, se adjudicará a los demás Partidos Políticos con derecho a ello, en proporción las votaciones estatales de éstos. La Ley establecerá las reglas y fórmula para la asignación que corresponda; y

VI. En ningún caso un Partido Político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso del Estado que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al Partido Político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de diputaciones del total del Congreso del Estado, superior a la suma del

porcentaje de su votación estatal emitida más el ocho por ciento.”

[Enfásis propio]

Ahora bien, los artículos que el promovente estima inconstitucionales refieren, en lo que interesa, lo siguiente:

a) De los dieciocho diputados electos por el principio de representación proporcional, se incluirá el Diputado Migrante o binacional.

b) Que la asignación del diputado migrante o binacional corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, salvo que se asigne el mismo número de diputados de representación proporcional a dos o más partidos políticos la asignación se hará al partido político que obtenga el menor número de votos de los partidos políticos empatados.

c) Que el diputado migrante o binacional, será el que ocupe la última formula que se asigne, el cual para garantizar el principio de paridad deberá ser de género distinto al que le anteceda en la asignación de la lista del partido político; y que en la asignación de diputados de representación proporcional el Consejo General garantizara que se respeten los límites máximos y mínimos de representación.

En las relatadas circunstancias, desde el punto de vista de esta Sala Superior, el partido promovente parte de una premisa

errónea, al considerar que las porciones normativas impugnadas vulneran el principio de certeza y objetividad en materia, en razón de que la figura de Diputado Migrante o Binacional no constituye una auténtica representación popular, al no tener definida una unidad territorial determinada por el marco constitucional, sin embargo, como ha quedado evidenciado, la asignación de diputados por el principio de representación proporcional tiene como base la demarcación territorial de circunscripciones, que para el caso del Estado de Guerrero, por determinación del constituyente local, es una sola circunscripción que comprende el territorio de dicha entidad federativa. De ahí que no le asista la razón al suponer que los Diputados Migrantes o Binacionales carezcan de una auténtica representación popular, ya que el territorio del Estado de Guerrero es la base territorial a que se refiere el concepto de agravio del promovente.

Además, de que la asignación del Diputado Migrante o Binacional al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, no implica una asignación fuera del procedimiento ordinario previsto para tal efecto y, mucho menos, que se vulnere en detrimento de los demás partidos políticos su derecho a contar con diputados por dicho principio.

De ahí que, tal y como se sostuvo al emitir opinión en el diverso expediente SUP-OP-10/2012, con motivo de la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas, la asignación en cuestión no rompe con ninguna base constitucional en

materia de representación proporcional, pues debe ser entendida como parte de la libertad con que cuentan las legislaturas de los Estados de la República Mexicana para legislar en dicha materia, así como porque protegen los derechos políticos de los inmigrantes mexicanos, cuya vigencia no se pierde por haber migrado.

Desde el año dos mil cinco, la reforma constitucional pertinente garantizó que los ciudadanos mexicanos conservarían con plenitud sus derechos políticos y, consecuentemente, como se adelantó, las porciones normativas cuestionadas, resultan acordes con el orden constitucional federal.

Tercer concepto de invalidez.- Se reclama la inconstitucionalidad del artículo 39 de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, cuyo texto es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 39.- Para la candidatura de Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos 41 municipios, que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Para miembros de Ayuntamientos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de

ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

o anterior, porque vulnera el principio de equidad en materia electoral, al exigir a un aspirante a candidato independiente para Gobernador del Estado, una cédula de respaldo con firma de ciudadanos, de cuando menos el 3% (tres por ciento) de los que figuren en la lista nominal, misma condición numérica porcentual de la lista nominal del distrito electoral para ser candidato independiente por el principio de mayoría relativa, así como para los candidatos independientes para miembros de Ayuntamientos.

Ello, porque resulta desproporcionado en comparación con los porcentajes que la Ley exige para la constitución de un partido político local, que establece como tope mínimo el 0.26% (cero punto veintiséis por ciento) de Padrón Electoral para tener registro como partido político estatal; 3% (tres por ciento) de la votación válida emitida para la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional; 3% (tres por ciento) de la votación municipal válida para la asignación de Regidores de representación proporcional; 3% (tres por ciento) de la votación válida emitida para que los partidos políticos nacionales puedan obtener financiamiento público; 3% (tres por ciento) de la votación válida emitida para que los partidos políticos nacionales conserven su acreditación; y, 3% (tres por ciento) de la votación válida emitida para que los partidos políticos estatales conserven su registro.

Consecuentemente, resulta inequitativo que a los partidos políticos se les otorguen mayores facilidades para ejercer y conservar sus derechos políticos, que a un ciudadano que pretende ser candidato independiente, tornado esto en una medida desproporcionada e irrazonable, vulnerándose lo previsto en los artículos 41, base II y 116, fracción IV, inciso g), con relación al artículo 1º, segundo y tercer párrafo, de la Norma Fundamental Federal.

OPINIÓN. Esta Sala Superior, **por mayoría**, considera que es **conforme a la Constitución** la porción normativa cuestionada, porque la determinación del porcentaje de apoyo necesario para obtener el registro como candidato independiente, puede ser fijado libremente por cada entidad, siempre que atienda a medidas razonables.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que si bien el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal reconoce la prerrogativa de los ciudadanos a ser candidatos independientes, lo cierto es que no establece condiciones o restricciones específicas al respecto, sólo precisa que será en las "condiciones que determine la legislación", por lo que son los Congresos de las entidades federativas quienes deben emitir la regulación correspondiente, teniendo en consideración que el artículo 116, fracción IV no prevé alguna condición concreta que deban observar los órganos legislativos locales.

También ha considerado que las legislaturas de los Estados no están obligadas a seguir un modelo específico en la regulación de las candidaturas independientes, sin que ello implique que su libertad sea absoluta o carente de límites sobre ese tema.

En ese orden de ideas, dado que actualmente la fracción IV del artículo 116 de la Norma Fundamental, establece en sus incisos k) y p) que las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán lo relativo al régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, así como el derecho al financiamiento público y el acceso a radio y televisión; y por otra parte, establece que deberán fijar las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular.

En consecuencia, es inconcuso que los Congresos de las entidades federativas tienen la facultad para regular, entre otros temas, lo relativo a los porcentajes de apoyo necesarios para obtener el registro.

En este sentido, esta Sala Superior considera que el artículo 15 de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, no es inconstitucional.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir la opinión SUP-OP-5/2014, respecto de las diversas acciones de inconstitucionalidad acumuladas 32/2014 y 33/2014.

Cuarto concepto de invalidez.- Se reclama la inconstitucionalidad del artículo 50, inciso c), fracción VII, numeral 2 de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, cuyo texto es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 50.- Los ciudadanos que aspiren a participar como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberán: ...

...

c) La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación: ...

...

VII. Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de: ...

...

2) No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en la Ley, a menos que se haya separado del partido político con anticipación de al menos dos años,

Lo anterior, porque restringe el derecho de ser votado, al condicionar como requisito para solicitar el registro de candidato independiente, la declaración bajo protesta de decir verdad de no ser Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, Dirigente, Militante, Afiliado o su equivalente, de un partido político, a menos que se haya separado del partido político con al menos dos años de anticipación a la fecha de su registro, circunstancia que limita la participación política de los ciudadanos en cuanto a su derecho de asociación política y de ser votado.

En efecto, la afiliación a un partido político es libre y no se encuentra sujeta a un espacio temporal, que conlleva a que el ejercicio del derecho fundamental de asociación y participación política en cualquier momento se pueda renunciar a la afiliación, dirigencia o militancia de un partido político, por lo que al ser la renuncia un acto lícito, no tiene por qué tener sanción alguna, como lo es la limitante para participar como candidato independiente, mientras no pasen dos años de esa separación.

De ahí que, la porción normativa cuestionada, constituye una restricción excesiva al derecho de ser votado y una limitación al derecho de asociación política, consagrados en el artículo 35, fracción III, de la Carta Magna, así como su maximización conforme al artículo 1 de la misma, dado que cualquier restricción de derechos fundamentales debe regirse bajo los criterios de razonabilidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

OPINIÓN. Esta Sala Superior por unanimidad considera que **no es conforme a la Constitución** la porción normativa cuestionada, porque la obligación impuesta a los candidatos independientes para obtener su registro, consistente en no ser Presidente de algún Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, a menos que se haya separado del partido político con anticipación de al menos dos años, se traduce en una restricción injustificada al derecho fundamental a ser votado de los candidatos independientes, pues no supera el test de proporcional conforme al cual se exige que la restricción a un

derecho humano persiga un fin legítimo sustentado constitucionalmente.

El test de proporcionalidad como método interpretativo para valorar la proporcionalidad de restricciones legales a derechos fundamentales, tiene su sustento en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a garantizar a los gobernados, y su propósito consiste en evitar injerencias excesivas del Estado en el ámbito de los derechos del individuo.

Conforme a este test, para que la restricción resulte proporcional debe perseguir un fin legítimo sustentado constitucionalmente. Una vez que se ha demostrado la existencia de ese fin constitucional, debe ponderarse si la restricción es adecuada, necesaria e idónea para alcanzarlo.

En caso de no cumplir con estos cánones, la restricción resultará desproporcionada y, por ende, inconstitucional y contraria a los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos.

De esta forma, cuando no se advierta la existencia de fin legítimo reconocido constitucionalmente, o en caso de existir la restricción en el ejercicio de un derecho humano no sea proporcional, razonable e idónea, debe rechazarse y optar por aquella que se ajuste a las reglas y principios constitucionales relevantes para la solución del caso. El principio de

proporcionalidad comprende a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

La idoneidad tiene que ver con lo adecuado de la naturaleza de la medida diferenciadora impuesta por la norma, para conseguir el fin pretendido.

El criterio de necesidad o de intervención mínima guarda relación con el hecho de que la medida debe tener eficacia y se debe limitar a lo objetivamente necesario.

La proporcionalidad en sentido estricto, se refiere a la verificación de que la norma que otorga el trato diferenciado guarde una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos.

El derecho de los ciudadanos para postularse como candidatos independientes, constituye una modalidad del derecho a ser votado establecida en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, las restricciones que se impongan a este derecho fundamental deben sujetarse a los parámetros del test de proporcionalidad para considerarse constitucionales.

En el caso, esta Sala Superior no advierte la existencia de un fin legítimo reconocido constitucionalmente que justifique imponer como restricción al derecho de un ciudadano el no haber sido Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente de un partido político a menos que se haya separado con anticipación con dos años anteriores a la solicitud de registro.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que las candidaturas independientes constituyen una modalidad para el ejercicio del derecho a ser votado concebida por el poder revisor de la constitución como una alternativa a la de los partidos políticos para la conformación de la representación nacional, por lo que no se advierte de que forma el hecho de haber Presidente de Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado de un partido político y postularse como candidato independiente pudiera afectar algún principio o finalidad constitucionalmente relevante.

Incluso, no se advierte que en la normatividad electoral se exija a los candidatos postulados por los partidos políticos el cumplimiento del requisito en comento, por lo que únicamente tendrían que cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos en los artículos 35, 63 y 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

En este sentido, al tratarse de una restricción impuesta únicamente a los candidatos independientes, implicaría un trato discriminatorio de éstos frente a los candidatos postulados por

los partidos políticos, el cual no se encuentra justificado, que contraviene el principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1º párrafos primero y último, de la Norma Fundamental Federal.

Quinto concepto de invalidez.- Se reclama la inconstitucionalidad del artículo 151, último párrafo de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, cuyo texto es del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 151. Los partidos políticos, podrán constituir frentes organizando alianzas, para alcanzar objetivos políticos, sociales y culturales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

Los partidos político nacionales y locales de nuevo registro no podrán formar coaliciones, fusiones o candidaturas comunes con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección inmediata posterior a su registro.

...

Lo anterior, porque se equipara la candidatura común a un modelo de coalición, apreciación errónea, en virtud de que en la candidatura común existe la posibilidad material de conocer la voluntad de los electores, al participar cada partido político con su emblema que lo distingue de los demás y, al marcar el elector el emblema o emblemas de su preferencia, para poder así determinar, con absoluta certeza, la manifestación de voluntad por la opción política elegida.

De ahí que no exista justificación para limitar a los partidos políticos que celebran una alianza, a través de la candidatura

común, en su primer ejercicio democrático, al no existir ni transferencia de votos ni cláusula de vida eterna, aunado a que dicha medida no se justifica y resulta innecesaria, no idónea ni proporcional.

Además, la candidatura común representa una mejor y más amplia opción de participación de los ciudadanos que han sido seleccionados como candidatos de un partido con reciente registro, maximizando su derecho a ser votado, en su vertiente de acceso al poder, que implica una mayor plataforma ciudadana que facilita el acceso al poder mediante el triunfo electoral.

De igual forma, en opinión del promovente, la porción normativa en cuestión resulta violatoria del principio de equidad en la contienda electoral, porque ya se obtuvo formal y materialmente el reconocimiento como partido político y por lo tanto se encuentra sujeto al mismo régimen de fiscalización, mereciendo el mismo trato que el resto de los partidos políticos para participar en las elecciones con candidatos propios, así como en la postulación de candidatos de manera común, forma de asociación política que la propia Ley Fundamental no prescribe.

Esto es, la candidatura común no se forma, porque no se reúnen partes integrantes para formar un todo, ya que los partidos políticos que la integran, conservan su individualidad y sólo comparten en común, al ciudadano que será postulado.

Por otra parte, la limitación en cuestión vulnera el principio de certeza y equidad, pues es una prohibición arbitraria que no guarda congruencia con la finalidad de los partidos políticos, en términos de lo dispuesto por los artículos 35, fracción II, 41 y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución federal.

Finalmente, la porción normativa cuestionada deja en desventaja a los partidos políticos con nuevo registro, frente a los demás, sin que exista una justificación razonable, pues no se puede equiparar la candidatura común con la fusión o coalición, además de que no irroga perjuicio alguno a terceros, pues se favorece el principio de equidad, dado que cada partido político de conformidad con la votación que reciba, deberá procurar alcanzar el porcentaje establecido en la Ley, referente al 3% (tres por ciento) de la votación, para conservar su registro, aunado a que la decisión de postular una candidatura común con un partido político de reciente registro, cae dentro del ámbito partidario y no puede ser prohibida por la Ley de Instituciones en comento, por lo limitarla la Constitución General.

OPINIÓN. Esta Sala Superior considera que es **conforme a la Constitución** la porción normativa cuestionada, pues no contraviene el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la restricción que se impone a los partidos políticos de nueva creación de no coaligarse en la primera elección en que participen, resulta acorde con lo dispuesto en la Ley General de Partidos Políticos, y también resulta una medida razonable y

proporcional que no obstaculiza o erradica el derecho de asociación con fines políticos.

En efecto, la citada Ley General de Partido Políticos, publicada el pasado veintitrés de mayo de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, establece en su artículo primero, que es una ley de orden público y observancia general, que tiene por objeto regular las disposiciones constituciones en materia de partidos políticos nacionales y estatales, así como distribuir competencias en ese ámbito, entre la federación y los Estados.

Asimismo, el artículo 85, párrafo 4, de esa Ley General, establece que los partidos políticos de nuevo registro, no podrán convenir frente, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

Cabe destacar, que esa disposición legal se incluyó en cumplimiento a lo ordenado en el artículo transitorio segundo, fracción I, inciso f), numeral 5, del Decreto de Reforma Constitucional, publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en el Diario Oficial de la Federación, en el cual se estableció que los partidos políticos no se podrán coaligar en el primer procedimiento electoral en el que participen.

En ese contexto, el artículo 151, último párrafo, de la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, es acorde con lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos, y está con el artículo segundo transitorio del

mencionado Decreto de reforma a la Constitución federal, por tanto, la restricción al derecho de los partidos políticos para constituir coaliciones en el primer procedimiento electoral en que participen, no contraviene la Carta Magna.

Por otra parte, no se advierte que esa disposición, limite o restrinja de forma irracional el derecho de los partidos políticos para formar coaliciones, dado que, el fin de la norma es que aquellos que son de nueva creación demuestren tener la representatividad y el apoyo de la ciudadanía, cuestión que sólo se puede lograr objetivamente si en la primera elección que participan lo hacen de manera individual.

Lo anterior, porque la conformación de coaliciones implica la unión de fuerzas entre dos o más partidos políticos para postular candidatos y buscar el apoyo del electorado, lo que tratándose de un partido político de nueva creación, impediría apreciar con objetividad su fuerza política y el grado de representatividad en la entidad federativa, al permitir que se valga de la fuerza y presencia de otros partidos políticos para alcanzar el apoyo necesario en aras de conservar el registro recientemente obtenido.

En este contexto y tomando en cuenta que la restricción únicamente se aplica en el primer procedimiento electoral en que participen con posterioridad a su constitución, es que se afirma que la norma no contraviene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al perseguirse con su instauración el cumplimiento de un fin público superior, como lo

es que los partidos políticos, como entidades de interés público, constituyan los cauces legales de participación política de la ciudadanía, haciendo posible el acceso de ésta al poder, para lo cual, se requiere representatividad, continuidad y permanencia, todo esto, acorde con el artículo 41 de la Norma Fundamental Federal.

Finalmente, tampoco se aprecia que la medida legal vulnere o limite el derecho fundamental de los ciudadanos en su vertiente de acceso al cargo público, porque la prohibición va encaminada a restringir la forma en que los partidos políticos participan en el procedimiento electoral, no así la forma en que los ciudadanos ejercen sus derechos político-electorales. Ello porque cualquier ciudadano tiene expedito su derecho a participar como candidato a un cargo de elección popular, siempre que cumpla con los requisitos constitucionales y legales necesarios, sin que sea óbice que determinados partidos políticos, al situarse en la hipótesis jurídica que se ha comentado ampliamente, estén impedidos para formar coaliciones en un procedimiento electoral en específico.

Cabe precisar, que similar criterio sostuvo esta Sala Superior al emitir las opiniones identificadas con las claves de expedientes SUP-OP-2/2014, SUP-OP-4/2014, SUP-OP-5/2014 y SUP-OP-18/2014, derivadas de las acciones de inconstitucionalidad 17/2014, 23/2014, 32/2014 y 33/2014 acumuladas, así como 49/2014.

Por las razones expresadas, la Sala Superior **opina:**

PRIMERO.- Son inconstitucionales en las porciones normativas que se indican los artículos 22, 50, inciso c), fracción VII, numeral 2, 156 y 165 de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, el treinta de junio del año en curso.

SEGUNDO.- Son constitucionales los preceptos legales restantes cuya invalidez reclaman los partidos políticos actores y que han sido materia de análisis en la presente opinión.

TERCERO.- No es opinable el último concepto de invalidez planteado por el Partido Acción Nacional en su escrito de demanda.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en ausencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA