

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y
SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

**PROMOVENTES: PARTIDOS POLÍTICOS
NACIONALES DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA, NUEVA ALIANZA Y MORENA.**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y
RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **tres de septiembre de dos mil quince** por el que se emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelven las presentes acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos nacionales: de la Revolución Democrática (42/2015), Nueva Alianza (43/2015) y Morena (44/2015), respectivamente, en contra de diversas normas generales de la Constitución Política del Estado de Baja California, así como de la Ley Electoral y de la Ley de Partidos Políticos del mismo estado.

I. TRÁMITE

- 1. Presentación de los escritos, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas.** Las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.

Fecha de presentación y lugar:	Promovente y Acción
Ocho de julio de dos mil quince. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Partido de la Revolución Democrática , por conducto de Carlos Navarrete Ruíz, quien se ostentó como Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática. Acción de inconstitucionalidad 42/2015.
Diez de julio de dos mil quince. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Partido Nueva Alianza , por conducto de Luis Castro Obregón, quien se ostentó como Presidente del Comité de Dirección Nacional del Partido Nueva Alianza. Acción de inconstitucionalidad 43/2015.
Doce de julio de dos mil quince. Domicilio particular del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Partido Morena , por conducto de Martí Batres Guadarrama, quien se ostentó como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Morena. Acción de inconstitucionalidad 44/2015.

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.

3. **Normas generales impugnadas.** En las acciones de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes normas generales:

Acción de Inconstitucionalidad	Normas impugnadas	Publicadas en el Periódico Oficial de la entidad de fecha:
42/2015 Partido de la Revolución Democrática	Decreto número 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California. Específicamente impugna el artículo 14, párrafo segundo.	Doce de junio de dos mil quince.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS
ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

<p>43/2015 Partido Nueva Alianza</p>	<p>Decretos números 289, 290, 291, 292 y 293 por los que se realizaron reformas a la Constitución Política del Estado de Baja California y a diversas leyes locales en materia electoral.</p> <p>Se hacen valer violaciones al procedimiento legislativo y también se impugnan los artículos:</p> <p>14, segundo párrafo; 15, fracción I, inciso c); 79, fracción II, inciso b) y fracción III, inciso c) numeral 2 e inciso f) último párrafo,</p> <p>todos de la Constitución Local.</p>	<p>Doce de junio de dos mil quince.</p>
<p>44/2014 Partido Ciudadano Movimiento</p>	<p>Decreto número 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California, así como la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos, de la misma entidad.</p> <p>De la Constitución Local se impugnan los artículos: 14, párrafo segundo; 15, fracción II; y 79, fracción II, inciso b)</p> <p>De la Ley Electoral Local, se impugnan los artículos: 32, fracción II; y 172</p> <p>De la Ley de Partidos Políticos Local se impugnan los artículos:</p>	<p>Doce de junio de dos mil quince.</p>

	41 y 59	
--	------------	--

4. **Conceptos de invalidez.** Los partidos promoventes en sus conceptos de invalidez, manifestaron en síntesis, que:

I. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (ACCIÓN 42/2015). Señala como artículos constitucionales violados el 35, fracciones I y II; 41, fracción II; y, 116, fracción II y elabora un único concepto de invalidez.

Tema: Demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico. Se impugna el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Baja California. El artículo impugnado no respeta el principio de igualdad del voto bajo el aforismo “un ciudadano, un voto”. Tampoco respeta el equilibrio demográfico en la representación política, porque se atiende a un criterio geográfico para la demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

Los artículos 41, 35 y 116 constitucionales establecen la característica del sufragio igual y el 116, fracción II, establece como criterio único para la demarcación de los distritos de las entidades federativas, que será proporcional en habitantes, es decir, sólo bajo un criterio demográfico y de equilibrio en el número de habitantes.

La norma impugnada además de ser contraria al criterio demográfico y de equilibrio en el número de habitantes previsto en el artículo 116, fracción II de la Constitución Federal, también es contraria al principio

de certeza en materia electoral porque pretende contradecir y afectar el proceso de redistribución hecho ya por el Instituto Nacional Electoral desde noviembre de dos mil catorce, agregando de manera artificial un elemento de incertidumbre que debe ser expulsado del sistema jurídico electoral que se aplicará en las elecciones de dos mil quince. Cita en apoyo a sus argumentos las tesis de jurisprudencia P./J. 2/2002 y P./J. 4/2002 de rubros: “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACION DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL” y “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS”.

II. PARTIDO NUEVA ALIANZA (ACCIÓN 43/2015). Aduce como violados los artículos constitucionales 14; 16; 41; Base V, Apartado B), inciso a), numeral 2; 70; 71; 72; 116, fracción II; y, 135.

Tema 1. Violaciones al procedimiento de reforma. En cuanto a este tema, el partido promovente indica que durante el procedimiento de reformas a la Constitución Local que dio lugar a la emisión del decreto número 289 se violaron los artículos 14; 16; 70; 71; 72; 116, fracción II; y, 135 de la Constitución Federal ya que en su discusión, aprobación, promulgación y publicación se incurrió en diversas violaciones al procedimiento que vulneran el principio de legalidad y trastocan los

valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional.

1.1. Violación al principio de legalidad y democracia deliberativa.

Haber realizado la dispensa de trámites legislativos en la aprobación del dictamen 02 impidió que los diputados tuvieran tiempo de conocer, analizar y discutir el dictamen correspondiente. En la sesión del Pleno del Congreso celebrada el veintitrés de abril de dos mil quince, el diputado Fausto Gallardo García —Presidente de la Comisión de Reforma del Estado—, solicitó la dispensa de trámite relativa a la distribución del dictamen 02 e hizo la petición para que solamente se leyera los puntos resolutiveos del mismo. Si bien, esta solicitud se votó por unanimidad, esta dispensa incumplió con lo previsto por el artículo 18, fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, que otorga a los diputados “el derecho” a conocer la materia misma del debate y el documento sometido a su consideración, lo que además, administrado con la dispensa a la lectura íntegra del dictamen para sólo leer los puntos resolutiveos, restringió a los diputados la oportunidad de asimilar y entender el contenido y los alcances ciertos de la reforma propuesta, con lo que se impidió que se diera un debate verdadero e informado¹.

Cabe señalar que, en el caso, no se acreditó ninguna causa de urgencia por la que resultara procedente la dispensa de los trámites. Cita en apoyo a sus argumentos las tesis de jurisprudencia P./J. 33/2007; P./J. 35/2007; P./J. 36/2009; y, P./J. 37/2009 de rubros: “PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE

¹ Indica el partido promovente que esto se advierte de las páginas 957 y 958 de la versión estenográfica correspondiente a la citada sesión del Pleno del Congreso Local.

LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)”; “LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHOS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006)”; “DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE”; y, “DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA”.

1.2. Violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los ayuntamientos del estado en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal. El decreto número 289 únicamente fue aprobado en forma expresa por dos ayuntamientos —Tijuana y Tecate— de un total de cinco, y por ende, no fue aprobado por la mitad más uno de los ayuntamientos, por lo que no se cumplió con lo previsto por el artículo 135 de la Constitución Federal ni lo establecido en el 112 de la Constitución Local. Esto se confirma con la declaratoria de procedencia publicada el once de junio de dos mil quince en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California —considerando quinto—, por lo que se violó el principio de legalidad. No obsta a lo anterior la regla de afirmativa ficta prevista en el párrafo segundo del citado artículo 112 de la Constitución Local, pues ésta no

puede interpretar ni asumir las facultades constitucionales que asisten a los ayuntamientos como partes integrantes del poder reformador de la Constitución Local de aprobar, en su caso, las reformas a la citada constitución. Además, esta previsión de afirmativa ficta establecida en el párrafo segundo del citado artículo 112, es diversa a la prevista por el artículo 135 de la Constitución Federal, pues sólo exige el transcurso del tiempo —un mes—, siendo irrelevante si los ayuntamientos sesionaron o no con la finalidad de conocer, discutir y aprobar o rechazar las reformas propuestas lo cual no sólo afecta el principio de legalidad, sino también la división de ámbitos de gobierno ya que se diluye el eventual equilibrio y control político derivado del voto ciudadano. Cita en apoyo a sus argumentos la tesis de jurisprudencia P./J. 34/2004 de rubro: “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. PARA QUE SUS REFORMAS Y ADICIONES FORMEN PARTE DE ELLA, ES NECESARIO QUE LA APROBACIÓN POR LA MAYORÍA DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD CONSTE DE MANERA FEHACIENTE, Y NO INFERIRSE”.

1.3. Violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello. El decreto número 289 fue promulgado y publicado en suplencia del Gobernador del Estado por el Secretario General de Gobierno sin contar con atribuciones para ello, ni con la posibilidad de ejercer en suplencia una atribución constitucionalmente conferida al titular del poder ejecutivo del estado, por lo tanto, se violenta el principio de legalidad. Los artículos 33, 34 y 49, fracción I de la Constitución Local, otorgan al Poder Ejecutivo del Estado una serie de facultades, tales como, que promulgue las iniciativas aprobadas por el Congreso del Estado; que formule observaciones a los proyectos aprobados por el Congreso; que

apruebe, sancione, promulgue, publique, ejecute y haga cumplir las leyes o decretos emitidos por el Congreso del Estado, sin que de dichas disposiciones se pueda inferir o desprender que dichas atribuciones otorgadas al Ejecutivo puedan realizarse por sustitución o ausencia por otro servidor público, como el Secretario de Gobierno. Asimismo, las fracciones I y II del artículo 52 de la Constitución Local disponen que el Secretario de Gobierno tiene entre sus atribuciones las de autorizar con su firma las leyes y decretos que promulgue el Ejecutivo, facultad restringida y muy diversa al ejercicio directo de la atribución de promulgar que le corresponde al Ejecutivo.

1.4. Violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso dictamen — el número 03— que no concluyó el procedimiento de reforma. El decreto número 289 al haber incluido elementos del diverso dictamen número 03 viola los principios de legalidad y certeza, pues no existen constancias que acrediten que este dictamen haya sido sometido a la aprobación de los ayuntamientos, que estos hayan dado respuesta favorable, que se haya formulado la declaratoria de incorporación constitucional respectiva y que, consecuentemente se haya promulgado y publicado por una autoridad competente. En el decreto 289, que tuvo como origen el dictamen número 02, aparecen impactadas las reformas que fueron materia del dictamen número 03 relacionadas con: a) la homologación en la fecha de inicio de los trabajos del proceso electoral en el segundo domingo de septiembre del año anterior a la elección; y, b) que cada municipio del estado deberá tener por lo menos un distrito en su demarcación territorial, reformas que corresponden a ciertas porciones normativas de los artículos 5 y 14 de la Constitución Local. Si bien el dictamen número 02 adolece de ciertos vicios en el procedimiento de reforma, mismos que han

quedado referidos en los conceptos de invalidez aducidos, respecto del dictamen número 03 únicamente existen elementos para acreditar que fue dictaminado en comisiones y aprobado por el Pleno del Congreso del Estado mediante un procedimiento urgente de dispensa de trámites no justificado, sin que se tenga conocimiento del cumplimiento dado a las etapas posteriores del procedimiento de reforma —aprobación por los ayuntamientos; declaratoria de incorporación constitucional; y, su promulgación, publicación y vigencia—. De este modo, el decreto número 289 es inválido en las porciones normativas de los artículos 5 y 14 derivadas del dictamen número 03, ya que éste no concluyó el procedimiento de reforma necesario para su aprobación e inserción en el texto constitucional.

1.5. Invalidez de los decretos número 290, 291, 292 y 293 por ser dependientes del decreto 289. Al considerar que son fundadas las violaciones procesales respecto del decreto número 289, se debe extender su declaración de invalidez a los decretos 290, 291, 292 y 293 ya que éstos últimos dependen jerárquica y temporalmente del primero, al constituir normas reglamentarias de la Constitución Local. Adicionalmente, tanto el decreto 289 como los demás fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el mismo día (doce de junio de dos mil quince), e iniciaron su vigencia en forma simultánea, lo cual no puede ser ya que los decretos 290, 291, 292 y 293 contienen la creación de normas reglamentarias de las diversas aprobadas mediante el decreto número 289 y por tanto, éste debió haber entrado en vigor previamente.

Ya en cuanto a los conceptos de invalidez relativos al fondo, el partido promovente hizo valer esencialmente los siguientes:

Tema 2. Demarcación de los distritos electorales como atribución del Instituto Nacional Electoral. Se impugna el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Baja California.

El precepto impugnado viola los artículos 14; 16; 41, base V, apartado b), inciso a), numeral 2; y, 54, fracciones II y III de la Constitución Federal ya que el Instituto Nacional Electoral es el órgano competente para realizar en los procesos electorales, federales y locales, los trabajos relacionados con la geografía electoral y el diseño y determinación de los distritos electorales, así como la división del territorio en secciones electorales, sin embargo, con el artículo impugnado, el poder reformador de la Constitución del Estado de Baja California, pretende asumir esta facultad del Instituto Nacional Electoral, ya que fijó un lineamiento genérico que no resulta obligatorio ni observable para la autoridad constitucional competente en la materia al no contar con atribuciones para legislar al respecto, y con ello violenta el principio de supremacía constitucional y genera incertidumbre tanto para las autoridades como para los gobernados.

Tema 3. Falta de definición de los parámetros de votación a considerarse para la asignación de diputados y regidores electos por el principio de representación proporcional. Se impugnan los artículos 15, fracción I, inciso c); y, 79, fracción II, inciso b) y fracción III, inciso c) numeral 2, e inciso f) último párrafo de la Constitución Política del Estado de Baja California. Los preceptos impugnados violan los artículos 14; 16; 41, base V, apartado B), inciso a), numeral 2; y, 54, fracciones II y III de la Constitución Federal porque no existe la conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación que habrán de considerarse en las diversas etapas del procedimiento de asignación de diputados y regidores electos por el principio de representación proporcional, por lo que

deberá declararse su invalidez así como la de todos los preceptos relativos a los procedimientos de asignación previstos tanto en la Constitución Local como en la Ley Electoral del estado.

Las reformas realizadas a los artículos 15 y 79 de la Constitución Local inciden en la regulación del sistema de representación proporcional tanto para la integración del congreso como de los ayuntamientos del estado, mediante la asignación de diputados y regidores por dicho principio, sin embargo, en el artículo 79 se insertó una regla que dispone la aplicación de los conceptos previstos para el desarrollo de la fórmula de diputados en la fórmula de asignación de regidores de representación proporcional, lo cual genera una antinomia normativa ya que la porción normativa reformada del artículo 15 refiere el concepto legal de “porcentaje de votación válida” sin precisar cuáles son los elementos a considerar en dicho tipo de votación, siendo que del contenido del artículo 79 se advierten tres conceptos legales relacionados con la votación en la elección de regidores por el principio de representación proporcional: a) votación emitida en la elección de municipales; b) la votación municipal de cada partido político y c) la suma de los votos de los partidos políticos o coaliciones participantes; sin embargo, ninguno se encuentra definido en los elementos que deben considerarse para su conformación y no coinciden con el concepto legal previsto por el artículo 15. De hecho en la regulación legal del tema, tampoco se advierten definiciones conceptuales que permitan tener la certeza debida al momento de realizar la asignación, tanto para diputados como para regidores, por el principio de representación proporcional.

Así, del artículo 22, fracción II de la Ley Electoral del Estado de Baja California, se colige que uno de los requisitos que deben cumplir los

partidos políticos para acceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional es el de haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida, sin que en dicha disposición ni en alguna otra, se señalen los elementos componentes de dicha votación.

De igual forma, del último párrafo del mismo artículo 22 se observa la referencia a un concepto legal diverso que no tiene soporte constitucional la “votación estatal emitida”, el cual a diferencia de la “votación válida emitida” sí se define como aquella que resulta de sumar la votación obtenida en las casillas especiales a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

Por su parte, en el artículo 26, fracción I, inciso a) de la ley señalada, se establece como parámetro para asignar diputados la cantidad obtenida de la sumatoria de votos de los partidos políticos en la elección de diputados por el principio de representación proporcional que reúnan los requisitos.

Asimismo, en el artículo 27, fracción II, segundo párrafo del mismo ordenamiento legal, se define a la “votación válida” —concepto diverso a la votación válida emitida—, como la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate.

Finalmente, en el artículo 31, fracción II de dicho ordenamiento, relativo a la asignación de regidores electos por el principio de representación proporcional, se establece como requisito para acceder

a dicha distribución el haber obtenido por lo menos “el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales”, sin que tal concepto se encuentre definido y mucho menos relacionado o derivado de alguno de los conceptos constitucionales y legales previstos para el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, razón por la cual, la aplicación de los mismos en el desarrollo de las fórmulas de asignación respectiva no sólo resulta confuso e incierto, sino que material y legalmente hace nugatoria la remisión normativa conceptual prevista en el último párrafo del inciso f) del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

Así, ante la falta de conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación que habrán de considerarse en las diversas etapas del procedimiento de asignación de diputados y regidores electos por el principio de representación proporcional, se debe declarar la invalidez de la totalidad de las disposiciones relativas a los procedimientos de asignación, tanto de diputados como de regidores, previstos tanto en la Constitución Local como en la Ley Electoral del Estado.

III. PARTIDO MORENA (ACCIÓN 44/2015). Aduce violación a los artículos constitucionales 1; 4; 9; 35, fracciones I, II y III; 39; 40; 41; 54, fracción V; 116, fracción IV incisos b), c), d), g), h), i), j); 133 de la Constitución Federal, así como al artículo tercero transitorio del decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el nueve de agosto de dos mil doce.

Tema 1: Demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio

geográfico. Se impugna el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Baja California. El artículo impugnado viola los artículos 1; 41; 116, fracciones II y IV; y, 133 de la Constitución Federal al establecer que cada municipio deberá tener, por lo menos, un distrito pues esto vulnera el principio de distribución poblacional. Ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el criterio de densidad poblacional es el fundamental y el que deberá tomarse en cuenta para la distritación, ello para garantizar que el voto de cada uno de los ciudadanos tenga el mismo valor.

El precepto impugnado al no establecer para la demarcación de los distritos electorales un criterio poblacional además de violar la fracción II del artículo 116 constitucional, contraviene también la fracción IV incisos a) y b) del mismo precepto ya que al establecerse un criterio de territorialidad se impedirá a la autoridad electoral y, en general, a todos los participantes en el proceso electoral, contar con la certidumbre necesaria para llevar a cabo los trabajos de distritación electoral. Cita en apoyo a sus argumentos las tesis de jurisprudencia P./J. 2/2002, P./J. 4/2002 y P./J. 60/2001 de rubros: “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCAACION DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”; “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS”; y, “MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE

LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL”.

Tema 2. Sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores. Se impugnan los artículos 15, fracción II y 79, fracción II, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Baja California y el 32, fracción II de la Ley Electoral de la entidad. Los preceptos impugnados violan los artículos 1; 41; 116, fracción II y IV; y, 133 de la Constitución Federal porque la integración constitucional de las legislaturas locales debe ser plural y diseñada bajo un sistema mixto de elección a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, ya que éstos de manera conjunta, procuran que cada voto ciudadano válido esté debidamente representado en la integración del congreso local —ya sea por un diputado de mayoría relativa o bien por uno de representación proporcional—, sin embargo, esto se impide con el sistema de asignación directa a quien registre y obtenga un 3%, desnaturalizando así la representación proporcional ya que podría ser el caso de que se asignen regidores y diputados a partidos subrepresentados, lo que sería contrario al artículo 116, fracción IV incisos a) y b) que prevén el principio de certeza, así como al artículo 116, fracción II y al 115 que establecen una representación directa del pueblo en dichos poderes.

Además, el requisito combatido del 3% del total de la votación válida emitida es desproporcional y no tiene razonabilidad alguna respecto a la asignación de diputados y regidores de representación proporcional ya que si bien, la Constitución Federal estableció este umbral para que los partidos políticos nacionales conserven su registro, en ningún momento dispuso que ese mismo porcentaje fuera el suficiente para la

obtención de una diputación de representación proporcional a nivel local, sino que exclusivamente así lo ordenó para la integración de la Cámara de Diputados en términos de la fracción II del artículo 54 de la Constitución Federal.

La falta de razonabilidad y proporcionalidad deriva esencialmente en que, dependiendo la elección, el porcentaje correspondiente para la asignación de diputaciones no será exactamente del 3%, lo que también implica que las bases de sobrerrepresentación del 8% se vean igualmente modificadas, puesto que se puede llegar a asignar una diputación cuando ya se haya rebasado el tope de sobrerrepresentación y también se puede restar dicha votación al tope de sobrerrepresentación de manera artificiosa al asignar una diputación sobrevaluada respecto del cociente de votación, estableciéndose así una base desproporcional y sin sustento constitucional en el artículo 54 de la Constitución Federal.

Tema 3. Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral. En cuanto a este tema general se hacen valer dos argumentos de impugnación que se expresan en los siguientes subtemas:

3.1. Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión. Se impugna el artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. El precepto impugnado viola los artículos 1; 41; 116, fracciones II y IV; y 133 de la Constitución Federal ya que invade facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión. Los artículos 116, fracción IV en sus incisos i) y k) y 41 constitucionales, establecen como autoridad única en materia de radio y televisión al

Instituto Nacional Electoral, siendo que la facultad otorgada al instituto local para señalar horarios y asignarlos no es competencia del legislador local.

3.2. Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en cuanto a la capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias. Se impugna el artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California. El precepto impugnado invade facultades exclusivas de capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias, lo cual es contrario a la Constitución Federal y a los acuerdos del Instituto Nacional Electoral de asunción de dichas facultades, concretamente al acuerdo INE/CGE100/2014. Conforme al artículo 41, fracción V, Apartado B de la Constitución Federal corresponde al Instituto Nacional Electoral la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, por lo que el artículo impugnado invade estas facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral aun tratándose de elecciones extraordinarias locales.

Tema 4. Regulación insuficiente en materia de coaliciones. Se impugna el artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, así como el resto de dicho ordenamiento jurídico por la insuficiente regulación en la materia. El precepto impugnado regula de manera insuficiente la materia de coaliciones y con ello se vulnera el artículo segundo transitorio inciso f) del decreto de reforma a la Constitución Federal publicado el diez de febrero de dos mil quince, pues no se establece en el estado un sistema uniforme de coaliciones. (Sobre la misma línea aduce un argumento de omisión legislativa en torno al resto del ordenamiento).

5. **Artículos constitucionales que los promoventes señalan como violados.** Quedaron precisados en cada apartado de los conceptos de invalidez.
6. **Admisiones y trámite.** Mediante proveído de nueve de julio de dos mil quince, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 42/2015 promovida por el Partido de la Revolución Democrática, y turnar el asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz. Asimismo, por autos de trece de julio del mismo año, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 43/2015 y 44/2015, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Nueva Alianza y Morena, respectivamente, acordando su acumulación a la acción 42/2015.
7. Por auto de catorce de julio de dos mil quince el Ministro José Ramón Cossío Díaz admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran sus informes, por ser quienes respectivamente emitieron y promulgaron las normas impugnadas. También solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Procuradora General de la República sus opiniones.
8. **Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Entidad.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, señalaron de manera coincidente, lo siguiente, destacando en algunos puntos, las cuestiones distintas:

A) Es infundada la impugnación del artículo 14, segundo párrafo de la Constitución Estatal, relativo a la distritación electoral para elegir a los diputados por el principio de mayoría relativa que atiende a un criterio geográfico. Ello, porque no se advierte que el distrito electoral de cada municipio deba ser exclusivo de éste, ni tampoco distinto al de los demás municipios, como lo interpreta el promovente, por lo que la norma impugnada no limita las atribuciones del Instituto Nacional Electoral, ni tampoco adiciona elemento ajeno al poblacional para la distritación o redistritación electoral.

Es un hecho público y notorio que el Instituto Electoral Nacional emitió el Acuerdo INE/CG402/2015, por el que se aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Baja California y sus respectivas cabeceras distritales, sin que la norma impugnada fuera un obstáculo para que la citada autoridad realizara la nueva conformación de los distritos electorales aplicables al proceso electoral 2015-2016, y que se basó en el criterio poblacional que refiere el artículo 116 constitucional.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividen. No corresponde a dicho Instituto la delimitación de las circunscripciones plurinominales, ya que ese establecimiento forma parte de la configuración del sistema de representación proporcional que constitucionalmente se le confiere a los Estados; y tampoco le corresponde al citado instituto la determinación del número de los distritos electorales en que se divide la entidad federativa para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pues el establecimiento forma parte de la configuración de los sistemas de

mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los congresos de los estados.

Asimismo, la norma impugnada cuenta con asidero constitucional porque no se limita el criterio poblacional contenido en el artículo 116 de la Constitución Federal, tampoco se limita la atribución del Instituto Nacional Electoral para la realización de procesos de redistribución en la entidad y además no establece que el municipio, con independencia de su población, contará de manera exclusiva, por lo menos con un distrito electoral, ni tampoco que éste deba ser distinto al de los demás municipios. La norma en esencia pretende que en la totalidad de los municipios se cuente con una verdadera representación en el Congreso del Estado, que en los hechos y acorde a los índices poblacionales, habrá municipios con un distrito electoral compartido con algún otro, y municipios con hasta ocho distritos electorales, tal y como sucedió con el Acuerdo del Instituto Nacional Electoral.

El hecho de que el citado Instituto hubiera iniciado a principios del año los trabajos de redistribución en el Estado de Baja California, por sí solo no limita al constituyente permanente a planear y legislar en la materia electoral, siempre y cuando lo ejecute hasta el plazo tope que se contemple en el artículo 105 constitucional, esto es noventa días antes de que inicie el proceso electoral en el que habrá de aplicarse la reforma de que se trate.

En la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014 se estableció, entre otras cosas, la libertad a las legislaturas locales para determinar el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación

proporcional, estando obligadas a contemplar en las normas electorales locales los límites a la sobre y sub representación, que es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio.

Por su parte, el Poder Legislativo, adicionó que al resolver tanto las citadas acciones de inconstitucional como la diversa 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014, se precisó que con fundamento en una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción V y 116, fracción II, de la Constitución Federal, respecto a la geografía electoral de los procesos electorales tanto federales como locales, el poder para diseñar y determinar la totalidad de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales le corresponde en única instancia al Instituto Nacional Electoral.

Asimismo indicó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció los ámbitos de aplicación de la distritación y del diseño del resto de la geografía electoral, con el objetivo de clarificar el alcance específico de las facultades del Instituto Nacional Electoral y la normatividad que debe de tomarse en cuenta para efectuarla, puntualizando que el Instituto fijará cómo se conforma el distrito electoral, pero no podrá delimitar su número ni para los procesos electorales federales ni para los estatales, ya que dicho lineamiento se encuentra previsto en el texto constitucional o tal competencia le corresponde a las entidades federativas.

De ahí que en el marco de los trabajos de distritación en el ámbito local el Instituto Nacional Electoral aprobó los criterios y las reglas operativas que se aplicaron para la nueva distritación en las entidades federativas con proceso electoral local, a fin de contar con parámetros

para la construcción de los escenarios de distribución donde para la definición de los criterios aludidos, se tomaron en consideración diversos factores como la población, las condiciones geográficas y los tiempos de traslado prevalecientes en las distintas zonas de la entidad. De esa manera fueron establecidos los siguientes criterios para la distritación: el equilibrio poblacional; los distritos integrados con municipios de población indígena; la integridad municipal; la compacidad; los tiempos de traslado; la continuidad geográfica; así como los factores socioeconómicos y accidentes geográficos.

B) Son infundadas las violaciones procesales, puesto que no se trastocó el principio de legalidad o el de democracia deliberativa, ni se impidió o restringió a los legisladores conocer, analizar y discutir la medida legislativa sometida a su consideración, toda vez que los diputados tuvieron la oportunidad de participar a lo largo del procedimiento legislativo, interviniendo en distintas etapas del mismo, según consta en la versión estenográfica de veintitrés de abril de dos mil quince, así como del dictamen 02 de la Comisión de Reforma de Estado expedido por dicho órgano en sesión ordinaria de veinte de abril del mismo año.

Lo anterior, porque del análisis del proceso legislativo del decreto impugnado, se advierte que inicialmente se presentaron diversas iniciativas a la Constitución del Estado en materia electoral, las cuales se turnaron a la comisión de reforma de estado para su estudio y dictamen, se convocó debidamente a la sesión para la discusión del proyecto de dictamen, se otorgó la oportunidad para su discusión y el proyecto fue aprobado por unanimidad de sus integrantes sin ninguna abstención ni voto en contrario. Asimismo, se convocó a la sesión de pleno del congreso en la que se abordaría dicho documento

legislativo, se llevó a cabo la sesión plenaria habiendo quórum de ley, se desarrolló la sesión en términos de ley, dando lectura a los puntos resolutive del dictamen (parte medular del mismo), se generó el espacio en el seno de la sesión plenaria para el debate y deliberación parlamentaria del dictamen y se obtuvo una votación aprobatoria del mismo por unanimidad.

Resulta inexacto que se hayan violado los principios de legalidad y democracia deliberativa pues no se aprecia que se haya mermado el derecho de participación de los legisladores, por el contrario existieron espacios para que tanto las mayorías como las minorías parlamentarias pudieran expresar y defender su postura.

Es inexacto que no haya razón que justifique la urgencia para la dispensa de los trámites del proceso legislativo, porque del contenido del dictamen que fue circulado desde la comisión de reforma del estado, inclusive antes de celebrarse ésta, el dictamen fue puesto a la consideración del pleno leyendo únicamente y por economía procesal los puntos resolutive del mismo, parte fundamental del dictamen y que por sí solos constituyen lo sustancial de cualquier dictamen que se va a convertir en una norma general, pues en éstos se contienen las normas jurídicas que eventualmente se aplicarán.

Sin embargo, suponiendo sin conceder que se hubiera incumplido con lo previsto en el artículo 18, fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, dicha situación no tiene un potencial invalidatorio de la disposición normativa ni genera un impacto invalidante que trascienda a la norma general, ya que durante el proceso legislativo existió la oportunidad para que intervinieran los legisladores que quisieran hacerlo y se observaron las formalidades esenciales del procedimiento

como el desarrollo en apego a las reglas para la integración del quórum y toma de votaciones, lo que respeta el principio de legalidad.

Aún en el extremo de que se hubiera actualizado la irregularidad procedimental, la eventual reposición del procedimiento no produciría un cambio sustancial en el sentido de la voluntad parlamentaria, la cual fue por la aprobación unánime de la medida legislativa, sin que exista constancia que algún diputado haya aducido alguna irregularidad durante el proceso legislativo ni mucho menos que derivado de ésta se le haya violentado su derecho de participación a lo largo del mismo.

El Congreso Estatal adoptó la decisión de dispensar el trámite parlamentario apuntado, debido a la necesidad de entrar lo más pronto posible a la discusión de fondo del dictamen a nivel pleno, dada la trascendencia jurídica de los temas objetos de la medida legislativa impugnada.

B.1) En relación a la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los ayuntamientos, el Decreto 289 si se ajustó al procedimiento legislativo previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como en el artículo 112 de la Constitución Estatal, porque dicho decreto fue remitido a los cinco ayuntamientos del estado, mediante los oficios números 001524, 01525, 001526, 001527 y 001528, todos expedidos el siete de mayo de dos mil quince, suscritos por el Presidente y Secretaria de la Mesa Directiva en turno, oficios que fueron recibidos en su totalidad el ocho de mayo del mismo año, lo cual se puede constatar en los archivos del Poder Legislativo Estatal e inclusive se puede consultar en la página del Congreso Estatal.

Los ayuntamientos de Tijuana y Tecate remitieron en tiempo y forma (primero y ocho de junio de dos mil quince, respectivamente), el sentido de su voto a favor del Dictamen 02 de la Comisión de Reforma del estado (Decreto 289). Por lo que hace al resto de los ayuntamientos transcurrido el plazo que establece el artículo 112 constitucional en su párrafo segundo no se recibió postura en relación a dicho dictamen. En ese sentido, al haber acreditado que transcurrió un mes sin que el resto de los ayuntamientos expresaran el sentido de su voto, por disposición constitucional se actualizó la aceptación de la reforma, procediendo en consecuencia a declarar formalmente la incorporación constitucional de la misma, publicado el Decreto 289 en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince.

No existe la obligación constitucional o legal ni interpretación del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que el proceso legislativo de los estados tenga que ser idéntico para leyes o reformas a la constitución.

B.2) En relación a la legalidad de la publicación y promulgación del Decreto 289, el Secretario de Gobierno del Estado atendió lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Estatal, pues estaba a cargo del despacho con las atribuciones inherentes al cargo que suplía. Dicho funcionario actuó en suplencia por ausencia, en virtud de que el gobernador se encontraba temporalmente fuera de la entidad federativa, por lo tanto, se advierte en el decreto el señalamiento de que se encontraba en carácter de encargado del despacho del ejecutivo local por ministerio de ley, y por ende debe considerarse que se encuentra investido del cúmulo de atribuciones que le corresponden al mandatario estatal, entre ellas la promulgación de las leyes y decretos.

El decreto modificó la fecha de inicio del proceso electoral ordinario, por ello, en atención a que en el próximo año se llevarán a cabo elecciones ordinarias para renovar a los integrantes del poder legislativo y ayuntamientos estatales, era inminente que la fecha de su publicación debía ser a más tardar el catorce de junio del año en curso para poder dar cumplimiento a la voluntad del constituyente local, así como a lo dispuesto por el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

B.3) En relación a la impugnación de que un dictamen no concluyó el procedimiento legislativo, se puntualiza que en realidad se impugna el dictamen número 03 concerniente a la reforma de los artículos 5 y 14 de la Constitución Estatal, el cual una vez seguido el proceso legislativo hasta la emisión de la declaratoria de incorporación constitucional de dicho dictamen, se integró en un solo decreto, precisamente al Decreto número 289 publicado el doce de junio de dos mil quince.

El dictamen 03 deriva de un proceso legislativo constitucional y legalmente válido porque seguido en su fase ordinaria hasta su aprobación en el pleno del congreso el primero de junio de dos mil quince, dicho documento fue remitido a los cinco ayuntamientos del estado en observancia al artículo 112 constitucional y para efectos de solicitarles el sentido de su voto, mediante oficios números 001911, 001912, 001913, 001914 y 001915, todos de fecha dos de junio de dos mil quince, suscritos por el presidente y secretaria de la mesa directiva en turno, oficios que fueron recibidos por los ayuntamientos de Tijuana y Ensenada el dos de junio del mismo año y por los ayuntamientos de Tecate, Mexicali y Playas de Rosarito el tres de junio de dos mil quince.

En consecuencia los ayuntamientos que emitieron su voto a favor fueron Tecate, el ocho de junio y, por su parte, Playas de Rosarito y Mexicali el once de junio de dos mil quince, por lo que al acreditarse una mayoría a favor de la reforma constitucional, se declaró formalmente la incorporación constitucional de la misma el once de junio del mismo año, incluyéndose el contenido del dictamen en el Decreto 289. Declaratoria que se puede consultar en la página electrónica del Congreso del Estado: http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/Documento/DECLARATORIA2_11JUN15.pdf

El proceso legislativo del dictamen 03 se ajustó al marco constitucional y legal local, por lo cual no se actualiza la violación a los principios de legalidad y certeza.

B.4) En relación a la invalidez de los decretos 290, 291, 292 y 293 por ser dependientes del decreto 289, no existe dependencia jerárquica de los primeros con el último, pues si bien pueden constituir normas reglamentarias de algunos de los preceptos contenidos en el último de los mencionados, su emisión obedece principalmente a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley de Partidos Políticos y al Decreto 112 publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce, que reforma y adiciona diversos preceptos de la Constitución Estatal, en sintonía con los anteriores ordenamientos constitucionales y legales.

No existe impedimento legal o de facto alguno que imposibilite la publicación en el Periódico Oficial del Estado en un mismo día de los decretos impugnados, máxime que el decreto 289 no es pilar para la

emisión de los ordenamientos secundarios y si bien hay relación por ser normas electorales el que inicie vigencia el mismo día, ello no genera violación al proceso legislativo, por el contrario se da certeza sobre el contenido definitivo de las reglas a aplicar en el proceso electoral respectivo.

C) En relación a la impugnación de los artículos 15, fracción I, inciso c) y 79, fracción II, inciso b) y fracción III, inciso c) numeral 2, e inciso f) último párrafo de la Constitución estatal, de la lectura integral de los numerales del citado artículo 15 correlacionados con los preceptos 22 al 27 de la Ley Electoral, relativo a la asignación de diputados por el principio de mayoría relativa, y del artículo 79 constitucional con los numerales 29 al 32 de la citada ley, referente a la asignación de regidores por el mencionado principio, es válido concluir que las fórmulas se encuentran desarrolladas en armonía para definir las posiciones que le corresponderá a cada partido político conforme a la votación obtenida en las elecciones de diputados por el principio de representación proporcional y la respectiva a municipales.

El legislador consideró los parámetros establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el sistema de representación proporcional. Máxime que las legislaturas estatales tienen un amplio margen de actuación para su reglamentación.

Las fórmulas contenidas en los artículos 15 y 79 conforme al Decreto 289, esencialmente son las mismas que se contenían en la Constitución local para el proceso electoral local de dos mil trece, en donde sin contratiempo se realizaron las asignaciones respectivas.

La reforma al artículo 79 sólo tuvo como propósito fundamental suprimir la figura del “Síndico Social” retomando en su integridad la composición de la fórmula para la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.

El hecho de que en algunos casos no se conceptualicen los conceptos a que alude el accionante no implica violación a principio constitucional alguno, de hecho el accionante es omiso en señalar la situación jurídica que se lesiona.

Respecto a los conceptos de la fórmula para asignación de regidores tampoco se vislumbra irregularidad u omisión alguna, ya que en su conformación se narran los pasos a seguir para determinar el número de regidores que le corresponden a cada partido político.

No se genera una antinomia entre el último párrafo del artículo 79 y el 15, constitucionales, porque éste último no establece concepto u operación alguna para el desarrollo de la fórmula de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, debiendo interpretarse dicho reenvío solo para el caso de que fuera insuficiente la reglamentación atinente.

No se advierte cual sería la incompatibilidad de los artículos 15 y 79 de la Constitución local, pues ambos regulan hipótesis y consecuencias distintas, si bien con el fin coincidente de asignar cargos de elección popular, estas son con variaciones particulares para cada uno de los casos.

D) En cuanto a la impugnación de los artículos 15, fracción II y 79, fracción II, inciso b) de la Constitución local, así como el artículo 32,

fracción II de la Ley Electoral del Estado, el esquema de representación proporcional para la integración del Congreso del Estado y de los ayuntamientos, se encuentra apegado al artículo 116 de la Constitución Federal.

El legislador consideró los parámetros establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el sistema de representación proporcional, tomando en consideración que las legislaturas de los estados tienen un amplio margen de actuación para su reglamentación.

Lo impugnado por la parte promovente, en el sentido de que el sistema de asignación directa a quien registre y tenga en caso de diputados y regidores un tres por ciento desnaturaliza la representación proporcional generando sobre representación, se encuentra descontextualizado porque un mecanismo similar está previsto en el numeral 54 constitucional, en su fracción II, al regular la representación proporcional en la Cámara de Diputados, instituyendo que todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

Primera asignación de diputados por dicho principio, que está condicionada, conforme lo indica el artículo 24 de la Ley Electoral a que ningún partido político podrá tener más de diecisiete 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. Base que no se aplicará al partido que

por sus triunfos en distritos uninominales obtengan un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

El umbral determinado para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, es de libre configuración de las entidades federativas conforme al 116, fracción IV, párrafo tercero de la Constitución Federal. Por su parte, el umbral del tres por ciento que obedece al Decreto número 12 mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución local, entre ellos su artículo 15, ya que dicho porcentaje era del cuatro por ciento, permite a las minorías la posibilidad de acceso a la representación proporcional, en el supuesto de alcanzar el primer porcentaje referido.

Respecto a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, el promovente pasa por alto que resulta imposible que se genere una sobre representación de los partidos políticos, en primer lugar porque los partidos políticos que obtienen la constancia de mayoría no tienen derecho a participar en tal sistema. Esto es, la asignación de regidores se realiza exclusivamente con los partidos políticos que (i) registrado planilla completa de candidatos a municipales en el municipio que corresponda, (ii) obtuvieron por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales y (iii) no obtuvieron la constancia de mayoría respectiva. Con lo cual se cumplen las reglas señaladas por la Constitución Federal en el sistema de representación proporcional contenido en la Constitución local y la Ley Electoral, al limitar a quien obtuvo la constancia de mayoría participar en la asignación de regidores, permitiendo así a los demás partidos contar con posibilidad de acceder

al órgano de gobierno municipal, siempre y cuando cumpla con los requisitos estipulados.

E) No se invaden las facultades del Instituto Nacional Electoral, habida cuenta que con lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Electoral no se otorgan facultades de administración a la autoridad electoral local, ya que su aplicación está sujeta a que la aprobación o propuesta de la pauta sea cuando corresponde a la misma, es decir cuando con base en la Ley General y disposiciones reglamentarias de la autoridad federal se le solicite la propuesta respectiva.

Lo establecido en el artículo 41 impugnado se considera constitucional al estar referido en forma genérica, al no otorgarse facultades de administración a la autoridad electoral local en materia de acceso de los partidos políticos a los tiempos respectivos, es decir no hay una invasión de esferas, ni tampoco se otorgan facultades de sanción respecto de las infracciones cometidas en torno a los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de la radio y televisión deben destinar para fines electorales.

Cita en apoyo a su argumentación la tesis de rubro: “RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIONES II A IV, 70, PRIMER PÁRRAFO, 73, 76, TERCER PÁRRAFO Y 80, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO, SON CONSTITUCIONALES”.

Agrega el Poder Legislativo que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la participación de los organismos públicos electorales locales en dicha materia al establecer el artículo 176 que el Instituto Nacional Electoral pondrá a disposición de la

autoridad local tiempo en cada estación de radio y televisión para que, aplicando las reglas establecidas en dicha ley se asignen a los partidos conforme a los procedimientos que determine la legislación local aplicable.

Además que la norma local en modo alguno contraviene el principio de reserva de ley que evita que se aborden novedosamente materias reservadas exclusivamente para el legislador federal, pues el artículo impugnado no contempla facultades de administración de los tiempos en radio y televisión de la autoridad electoral del estado, ya que precisamente con base en una propuesta de la autoridad local se aprobaron las pautas por parte del Instituto Nacional Electoral.

F) En relación a la impugnación del artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, no existe la omisión legislativa impugnada, ni insuficiente regulación en materia de coaliciones, sino un respeto al marco constitucional que regula la competencia en dicha materia, ya que se determinó la obligación de establecer un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, como una obligación para el Congreso de la Unión y no para las legislaturas locales, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó lo anterior al resolver la acción de institucionalidad 22/2014 y acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

Adicionalmente, agrega el Poder Legislativo, que el régimen de coaliciones aplicable tanto para elecciones locales como federales debe regularse por el Congreso de la Unión mediante la Ley General de Partidos Políticos, de manera que el Estado de Baja California, o cualquier otra entidad federativa no está autorizada para legislar sobre

dicha figura, de ahí que, precisamente el partido advierta una insuficiencia para normar la materia.

G) En lo referente a la impugnación del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado por invadir facultades exclusivas de capacitación y organización electorales en elecciones extraordinarias, el promovente realiza una interpretación aislada del segundo párrafo del artículo impugnado, el cual no vulnera las facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral, al estar acotado con lo dispuesto en el párrafo *in fine* del mismo numeral, es decir que la función que se prevé para la autoridad local queda sin efecto, en el caso de que el Instituto Nacional ejerza de manera exclusiva las funciones de la capacitación electoral, así como la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de la mesa directiva de casillas en los procesos electorales locales, se estará a lo dispuesto en la Ley General.

La capacitación electoral e integración de casillas en los procesos electorales extraordinarios será ejercida bajo las condiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aunado al Acuerdo INE/CG100/2014 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE REASUMEN LAS FUNCIONES CORRESPONDIENTES A LA CAPACITACIÓN ELECTORAL, ASÍ COMO LA UBICACIÓN DE LAS CASILLAS Y LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LA MESA DIRECTIVA EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES, DELEGADA A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES.

De dicho acuerdo resalta el considerando 22, referente a que: “Las consideraciones precedentes no son óbice para que el Consejo General determine en el Reglamento correspondiente, el alcance de

las facultades de asunción y delegación en materia de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas de casilla en las elecciones no concurrentes”. Supuesto normativo que guarda armonía con la norma impugnada, al ser obvio que un proceso electoral extraordinario se realiza en elecciones no concurrentes, existiendo la posibilidad, con base en los acuerdos de la autoridad competente, que el Instituto Estatal Electoral asuma mediante delegación las funciones referidas.

9. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó, en síntesis, lo siguiente:

A) En cuanto a la impugnación del artículo 14, párrafo segundo de la Constitución local, relativa al tema de la inconstitucionalidad por atender a un criterio geográfico relacionado con la demarcación de distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, opinó que ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en la demarcación de los distritos electorales uninominales en los estados de la República debe prevalecer un criterio poblacional, lo que comparte.

Cita en apoyo las tesis de rubros: “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS” y “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU

DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

B) En el tema de violaciones al procedimiento legislativo advierte que no son materia de opinión porque no son temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en general y del derecho parlamentario en lo particular.

C) En relación a la impugnación de los artículos 15, fracción I, inciso c), y 79, fracción II, inciso b) y fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f), último párrafo de la Constitución estatal; así como el artículo 32, fracción II de la Ley Electoral del Estado de Baja California, relativos al tema de asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional, señala que la disposición impugnada no es contraria a las bases establecidas en el artículo 54 de la Constitución Federal.

Los términos “votación estatal emitida” y “votación válida” en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, son conceptos que permiten definir la votación base que se tomará en cuenta para la asignación de legisladores y regidores por el principio de representación.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Electoral, la votación estatal emitida “...es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados”.

Señala que el artículo 27 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, por votación válida entiende "...la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate...". Esto es, de las disposiciones referidas se advierte que, para efectos de determinar los partidos políticos con derecho a participar en la asignación de curules o en su caso, de regidurías por el principio de representación proporcional, se deben de tomar en cuenta la totalidad de los votos válidos depositados en las urnas a favor de cada partido político, pues los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, se deducen de la totalidad de los votos depositados en las urnas, para este efecto.

Lo que la norma electoral toma en consideración a fin de que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, es la totalidad de los votos válidos otorgados en favor de cada partido político, pues los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, se deducen de la totalidad de los votos extraídos de las urnas.

Sin embargo, como lo señalan los partidos políticos promoventes, en los apartados de los preceptos de la legislación local, no se conceptúa para efectos de la votación que será tomada en cuenta para la asignación de curules y regidurías por el principio de representación proporcional, si la cantidad de votos válidos otorgados a los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento de la votación también se debería de deducir para obtener la totalidad de los partidos con derecho a participar en la asignación por el principio de representación proporcional.

Empero, ello es insuficiente para opinar que se contraría a la Constitución General, en la medida que la votación necesaria para determinar los partidos políticos que tienen derecho a ello, pues, tal porcentaje representa el punto de partida para permitir una mejor proporción entre los votos obtenidos por los partidos políticos con derecho a ello y los diputados o regidores de representación proporcional que le sean asignados.

Por tanto, una interpretación conforme del artículo 24 de la Ley Electoral local, llevará a entenderlo, como que la votación estatal emitida o votación válida o válida emitida "...es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados y la de los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento de esa votación".

Lo anterior permite establecer de manera adecuada cada uno de los conceptos de votación que se utilizarán en la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional. Por lo que opina que la norma impugnada es conforme con la Constitución.

Por otra parte, como lo ha señalado reiteradamente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que se respeten los parámetros constitucionales apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional en el Congreso estatal.

En la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia determinó respecto de la asignación de curules por el principio de representación proporcional, entre otras cuestiones, que se invadía la esfera de atribuciones de las entidades federativas, ya que la Constitución Federal en ningún momento autorizó que la legislación general en materia fuera la que estableciera algún mecanismo para la asignación de diputaciones de representación proporcional local.

De esta norma se advierte que existe disposición constitucional expresa, en el sentido de que son las leyes de las entidades federativas las que deberán establecer las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional respetando los límites a la sobre representación o sub representación correspondientes.

Además, el requisito de que obtengan a su favor en el municipio correspondiente, al menos el tres por ciento de la votación válida emitida es razonable, pues asegura un mínimo de representatividad de los partidos en el municipio en el que pretenden obtener regidurías por el principio de representación proporcional.

D) En cuanto a la inconstitucionalidad por invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión, en donde se cuestiona la constitucionalidad del artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos de Baja California, opina que no vulnera el artículo 41, base III, apartados A y B de la Constitución Federal, toda vez que sólo concede una facultad al instituto local para proponer el pautado, pero la autoridad que lo válida es el Instituto Nacional Electoral, quien conserva la competencia exclusiva para cualquier regulación sobre la materia.

E) En lo relativo al tema de la regulación deficiente en materia de coaliciones, opina que el promovente no hace valer una deficiencia legislativa acerca de la disposición normativa tildada de inconstitucional, pues sólo se centra en señalar la supuesta deficiencia regulatoria en que incurrió el legislador, sin especificar en qué supuestos o referente a qué situaciones se encuentra dicha deficiencia regulatoria.

La reforma constitucional en materia político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, estableció en los artículos 73, fracción XXIX-U, así como en el segundo transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4, que el Congreso de la Unión en la Ley General de Partidos Políticos regularía, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales.

En concordancia con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas, el régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos federales como locales, por disposición constitucional debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos, sin que las entidades federativas cuenten, por tanto, con atribuciones para legislar sobre dicha figura.

Consecuentemente, las entidades federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución ni por la Ley General, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto por el

que se expidió la Ley General de Partidos no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Por tanto, toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales para regular al respecto.

Lo anterior, no impide a los Estados y al Distrito Federal legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales, en términos de los artículos 116, fracción II y 122, apartado C, base primera, fracción III de la Constitución Federal, por lo que en cada caso concreto deberá definirse qué es lo que regula la norma, a fin de determinar si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos.

F) En el tema de la inconstitucionalidad de invasión de funciones del Instituto Nacional Electoral relativa a la capacitación electoral y organización electoral en elecciones extraordinarias, que se impugna el artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, opina que la norma no es incompatible con la Constitución Federal, porque el Instituto reasumió las funciones atinentes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en procesos electorales locales, sólo respecto de elecciones concurrentes y respecto de las inmediatas posteriores a la firma del acuerdo, dejando para ser regulada mediante disposiciones reglamentarias, la asunción de dichas funciones cuando se trate de

elecciones no concurrentes con las de orden federal, con lo cual, el artículo tildado de inconstitucional rige una situación jurídica que no se ha extinguido, como es el caso de una elección extraordinaria.

Acorde con lo anterior, estima que la norma impugnada no resulta inválida, ya que expresamente prevé que en las elecciones extraordinarias locales, la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación se realizará por los consejos electorales correspondientes en los términos de la ley.

Sin embargo, la circunstancia de que el Instituto Nacional Electoral reasumió las facultades respecto de funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, trae como consecuencia jurídica que el párrafo tercero del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, sea el que rija para interpretar el alcance de la referida norma.

Lo anterior, pues el citado precepto establece una remisión a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el caso de que el Instituto Nacional ejerza de manera exclusiva las funciones de la capacitación electoral, así como la ubicación de casillas, de ahí que al cumplirse la condición en el sentido de que el Instituto Nacional ejerciera las referidas funciones, en las elecciones extraordinarias se estaría a lo que establezca la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

10. **Opinión de la Procuradora General de la República.** En estas acciones de inconstitucionalidad, este funcionario no emitió opinión alguna.
11. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA.

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley Electoral, de la Ley de Partidos Políticos y de la Constitución Política, todas del Estado de Baja California y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² “Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]. II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...] f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

[...].”

“Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...].”

III. OPORTUNIDAD.

13. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³, dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.
14. El Decreto 289 mediante el que se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil quince⁴. Por su parte, los Decretos 290, 291, 292, y 293 por los que se emitieron y reformaron diversas leyes electorales del estado, también se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil quince⁵.
15. Tomando en cuenta la fecha precisada —doce de junio—, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el trece de junio, de

³ “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

⁴ Página 85 y siguientes del expediente principal.

⁵ Mediante decreto 289 se reformaron los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adicionó un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes al artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprimió la expresión “TÍTULO QUINTO” en el capítulo III de dicho Título y se adicionó al mismo el Capítulo IV denominado del Ministerio Público. Página 85 y siguientes del expediente principal.

Mediante decreto 290 se emitió la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California. Página 91 y siguientes del expediente principal.

Mediante decreto 291 se expidió la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California. Página 110 y siguientes del expediente principal.

Mediante decreto 292 se emitió la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. Página 127 y siguientes del expediente principal.

Mediante decreto 293 se expidió la Ley Electoral del Estado de Baja California. Página 147 y siguientes del expediente principal.

lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el doce de julio de dos mil quince.

16. En el caso, las demandas de los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Nueva Alianza, correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad 42/2015 y 43/2015, en las que se impugnaron, en la primera sólo las reformas a la Constitución local, y en la segunda además diversas reformas a leyes electorales locales, fueron presentadas el ocho y el diez de julio de dos mil quince, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶.
17. Por lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad 44/2015 promovida por el Partido Político Morena, en contra de diversos artículos de la Constitución Local, de la Ley Electoral y de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, también se presentó de manera oportuna pues la demanda se entregó el doce de julio de este año, en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario normal de labores de este Alto Tribunal⁷.
18. De este modo, las demandas de acción se presentaron dentro de los plazos respectivos y por ende las impugnaciones resultan oportunas.

IV. LEGITIMACIÓN

19. Los artículos 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo de su ley reglamentaria⁸, disponen que los partidos políticos con registro podrán

⁶ Esto se constata de los sellos estampados al reverso de las fojas 12 y 39 del expediente principal.

⁷ Esto se constata de la leyenda que obra al reverso de la hoja 82 del expediente principal.

ejercer la acción de inconstitucionalidad para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) El partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.

b) Que promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).

c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

d) Las normas deben ser de naturaleza electoral.

20. Ahora procederemos al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los promoventes de las acciones acreditan su legitimación.

21. **Partido de la Revolución Democrática.** El Partido de la Revolución Democrática es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, cuyo Presidente del Comité Ejecutivo Nacional es Carlos Navarrete Ruíz, según consta en las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral⁹.

⁸ El primer artículo constitucional ya fue transcrito en el capítulo de la competencia en este documento.

“Artículo 62. [...].

[...].

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento”.

⁹ Fojas 13 y 305 del expediente principal.

22. El artículo 104, inciso e) de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática¹⁰, establece que la Presidencia Nacional del Partido cuenta con facultades para representar al partido.
23. De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, la demanda presentada en su nombre fue suscrita por Carlos Navarrete Ruíz, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político.
24. **Partido Nueva Alianza.** El Partido Nueva Alianza es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, cuyo Presidente del Comité de Dirección Nacional es Luis Castro Obregón, según consta en las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral¹¹.
25. El artículo 58 de los Estatutos del Partido Nueva Alianza¹², establece que la Presidencia Nacional del Partido cuenta con facultades para representar al partido.
26. De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Nueva Alianza, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con

¹⁰ Los estatutos obran a fojas 253 y siguientes del expediente principal.

“Artículo 104. El titular de la Presidencia Nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:
(...)

e) Representar legalmente al Partido y designar apoderados de tal representación;”.

¹¹ Fojas 40 y 354 del expediente principal.

¹² Los estatutos obran a fojas 306 y siguientes del expediente principal.

“Artículo 58. El Presidente Nacional de Nueva Alianza es el representante legal y político del Partido, obligado a velar por la observancia de sus Documentos Básicos y el cumplimiento de sus objetivos, para asegurar la unidad de acción de todos sus afiliados y aliados, mediante procedimientos democráticos”.

registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, la demanda presentada en su nombre fue suscrita por Luis Castro Obregón, Presidente del Comité de Dirección Nacional quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político.

27. **Partido Morena.** El Partido Morena es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, cuyo Presidente del Comité Ejecutivo Nacional es Martí Batres Guadarrama, según consta en las certificaciones expedidas por el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral¹³.
28. El artículo 38^o, numeral a. de los Estatutos del Partido Morena¹⁴ establece que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional será el representante legal del partido.
29. De lo que se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Morena, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, la demanda presentada en su nombre fue suscrita por Martí Batres Guadarrama, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político.
30. Corresponde ahora analizar si las normas impugnadas son de naturaleza electoral o no, ya que de acuerdo con el artículo 105,

¹³ Fojas 83 y 84 del expediente principal.

¹⁴ Los Estatutos obran a fojas 333 y siguientes del expediente principal.

“Artículo 38^o. (...)

a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional;”.

fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando lo que pretendan impugnar sean normas de naturaleza electoral, pues en caso de que no sea así, éstos carecen de legitimación para combatir leyes a través de este tipo de medio de control constitucional¹⁵.

31. En la especie, los partidos políticos promoventes están legitimados para promover las presentes acciones de inconstitucionalidad ya que las normas constitucionales y legales que se combaten son de carácter electoral, toda vez que se refieren a temas como: a) la distritación electoral; b) sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores; c) invasión a la facultad del Instituto Nacional Electoral en materia de tiempos de radio y televisión; d) omisión legislativa en materia de coaliciones; y e) invasión a la facultad del Instituto Nacional Electoral en materia de capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias, entre otros temas.
32. Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera que los partidos políticos promoventes sí tienen legitimación para impugnar mediante esta vía las normas señaladas, dado que éstas son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, además, de que se trata de partidos políticos con registros acreditados ante las autoridades electorales correspondientes, y, como ya dijimos, fueron suscritas por las personas que cuentan con facultades para tal

¹⁵ Cabe señalar que es criterio de este Tribunal Pleno que en este tipo de acciones de inconstitucionalidad se analice, caso por caso, si las normas impugnadas son de naturaleza electoral o no, dado que esta exigencia es de rango constitucional. Sobre este punto podemos citar los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, resuelta el 19 de enero de 2010 por unanimidad de votos, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 98/2008 resuelta el 22 de septiembre de 2008, por mayoría de 6 votos, entre otros precedentes.

efecto en términos de los estatutos que rigen a dichos partidos políticos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

33. En estas acciones de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia y este Tribunal Pleno no advierte de oficio que se actualice alguna diversa a las ya analizadas, por lo tanto, lo procedente es entrar al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

34. Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos promoventes, se advierten los siguientes temas sobre los que este Pleno se pronunciará:

Temas relativos a las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local	Normas impugnadas	Acción y partido promovente
Tema 1. Violación al principio de legalidad y democracia deliberativa.		Acción 43/2015 del Partido Nueva Alianza.
Tema 2. Violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los ayuntamientos del Estado en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal.		Acción 43/2015 del Partido Nueva Alianza.
Tema 3. Violación al principio de legalidad derivada de la		Acción 43/2015 del Partido Nueva

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS
ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

<p>promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello.</p>		<p>Alianza.</p>
<p>Tema 4. Violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso dictamen —el número 03— que no concluyó el procedimiento de reforma.</p>		<p>Acción 43/2015 del Partido Nueva Alianza.</p>
<p>Tema 5. Invalidez de los decretos 290, 291, 292 y 293 por ser dependientes del decreto 289.</p>		<p>Acción 43/2015 del Partido Nueva Alianza.</p>
<p align="center">Temas relativos a las impugnaciones de fondo</p>	<p align="center">Normas impugnadas</p>	<p align="center">Acción y partido promovente</p>
<p>Tema 1. Demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico y como atribución del Instituto Nacional Electoral.</p>	<p>Artículo: 14, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Baja California.</p>	<p>Acción 42/2015 del Partido de la Revolución Democrática Acción 43/2015 del Partido Nueva Alianza y Acción 44/2015 del Partido Morena.</p>
<p>Tema 2. Sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores; y falta de definición de los parámetros de votación a considerarse para estas asignaciones.</p>	<p>Artículos: 15, fracción I, inciso c); y, fracción II; 79, fracción II, inciso b); y, fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f) último párrafo de la Constitución Política del Estado de Baja California y 32, fracción II de la Ley Electoral de la entidad.</p>	<p>Acción 43/2015 del Partido Nueva Alianza y Acción 44/2015 del Partido Morena.</p>

<p>Tema 3. Regulación insuficiente en materia de coaliciones.</p>	<p>Artículo: 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, así como el resto de dicho ordenamiento jurídico por la insuficiente regulación en la materia.</p>	<p>Acción 44/2015 del Partido Morena.</p>
<p>Tema 4. Temas relacionados con la invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral.</p>		<p>Acción 44/2015 del Partido Morena.</p>
<p>Tema 4.1 Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión.</p>	<p>Artículo: 41 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.</p>	
<p>Tema 4.2 Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en cuanto a la capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias.</p>	<p>Artículo: 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.</p>	

35. **Análisis de los planteamientos respecto de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local.** A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez, en el entendido de que en primer término analizaremos las violaciones hechas valer en contra del procedimiento de reforma a la Constitución Local, pues de resultar fundadas se tornaría innecesario el estudio del análisis del fondo del asunto¹⁶.

¹⁶ Así lo ha resuelto este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 32/2007, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el

36. Cabe señalar que si bien las reformas impugnadas se refieren tanto a la Constitución local —decreto 289—, como a la Ley Electoral —decreto 293— y a la Ley de Partidos Políticos —decreto 292—, todas del Estado de Baja California, los argumentos del Partido Político Nueva Alianza¹⁷ únicamente se refieren a irregularidades presentadas en el procedimiento de reforma constitucional y no en el procedimiento legislativo ordinario, pues respecto de este último no se hacen valer argumentos de invalidez de manera destacada, ni de la lectura de la demanda se evidencia alguno que deba ser considerado en suplencia de concepto, dado que únicamente se impugnan los decretos de los que derivaron las leyes secundarias por una supuesta dependencia del diverso decreto 289.
37. Para llevar a cabo este estudio, en primer lugar expondremos el marco constitucional federal aplicable para el análisis de procedimientos legislativos junto con la identificación del criterio relevante para advertir una violación procesal tendiente a invalidar las normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad; posteriormente, precisaremos cuáles son los argumentos que hace valer el partido político Nueva Alianza en relación a las irregularidades en el procedimiento de reforma a la Constitución local; y, finalmente, se hará una narrativa del

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes”. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI. Diciembre de 2007. Página: 776.

¹⁷ Este fue el único partido promovente que hizo valer argumentos de invalidez en contra del procedimiento de reforma.

proceso que se siguió para emitir el decreto por el que se reformó la Constitución local, valorando la existencia en tal procedimiento de reforma de violaciones e irregularidades procesales, tanto en atención a los conceptos de invalidez planteados por el partido promovente como a los artículos relevantes de la normatividad aplicable al procedimiento de reforma constitucional local.

38. **Marco Constitucional General.** Los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal establecen el derecho fundamental al debido proceso, consistente en que se cumplan las formalidades esenciales de todo procedimiento, así como el principio de legalidad, a través del cual se protege todo el sistema jurídico mexicano, desde la propia Constitución Federal hasta cualquier disposición general secundaria. En efecto, al señalar el artículo 16 constitucional que la autoridad correspondiente “funde y motive la causa legal del procedimiento”, se refiere a que el acto de afectación debe no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste ha de ser legal, es decir, fundado y motivado en una disposición normativa¹⁸. Luego, de acuerdo con estos derechos, las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la propia normatividad determine.
39. Así pues, tomando en consideración que los poderes públicos están sujetos a la ley en sentido material, es claro que el principio de legalidad se extiende también al Poder Legislativo, pues éste también se encuentra sujeto a normas de rango constitucional y legal. Por lo

¹⁸ “**Artículo 14.** [...]”

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”. “**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]”.

tanto, el órgano legislativo lejos de ser ilimitado, encuentra también sus límites constitucionales y en caso de transgredirlos sus actuaciones serán inválidas.

40. En esta línea, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado reiteradamente que tratándose del análisis del procedimiento legislativo en acción de inconstitucionalidad, ya sea este ordinario o de reformas a la Constitución local, no son parámetro de validez los fundamentos y motivos en que se sustentan, dada su propia y especial naturaleza sino que, por lo general, en el análisis de las violaciones de procedimiento estos requisitos se satisfacen cuando el Congreso que expide la ley actúa conforme a las normas que lo facultan para ello en la normatividad aplicable (fundamentación) y cuando las leyes que emiten se estiman necesarias por el propio órgano legislativo para regular determinadas relaciones sociales (motivación)¹⁹.
41. Lo anterior no precluye la posibilidad de analizar la fundamentación y motivación de las leyes impugnadas cuando así lo requiera el estudio de fondo: las violaciones alegadas y la existencia de derechos fundamentales limitados o regulados por estas.
42. Además, esta Suprema Corte de Justicia ha establecido ciertos estándares relacionados con la estructura democrática del Estado de Derecho que deben ser utilizados como contraste al momento de analizar y valorar las irregularidades que efectivamente se presenten en el procedimiento legislativo; estándares que derivan de valores o principios democráticos que sostienen el sistema constitucional mexicano, y que concretamente se encuentran en los artículos 39, 40,

¹⁹ Este criterio se ha sostenido, entre otras, en las recientes Acciones de Inconstitucionalidad: 5/2009, fallada el 25 de enero de 2010, por mayoría de 10 votos; 87/2009 y su acumulada 88/2009, fallada el 15 de febrero de 2010, por unanimidad de once votos.

41 primer párrafo, así como su fracción I, 116 de la Constitución Federal.

43. Los preceptos constitucionales establecen lo siguiente:

a) La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo, a quien corresponde en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

b) Que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal.

c) El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que corresponde a sus regímenes interiores, en los términos que establezcan la Constitución Federal y las de los Estados.

d) Los partidos políticos, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

e) Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

f) Que los Poderes de los Estados se dividen para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales se organizarán

de acuerdo con la Constitución de cada Estado, con sujeción a las bases que prevé la propia Constitución Federal.

g) Las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.

44. Así, conforme al texto de la Constitución Federal, el pueblo mexicano constituye una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Fundamental, para lo cual los Estados adoptarán, en su ámbito interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.
45. De lo anterior es claro que el pueblo mexicano adoptó el sistema federal, por virtud del cual las funciones estatales son distribuidas conforme a una delimitación de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, estableciéndose que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.
46. Por lo que se refiere a la forma de gobierno en tanto debe ser representativo y democrático, del texto constitucional deriva que son conceptos estrechamente vinculados ya que la democracia es una forma de gobierno que se caracteriza por el hecho de que el pueblo o los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones con su voz y voto, directamente o a través de sus representantes bajo la regla de la mayoría.
47. En efecto, la democracia puede ser directa o indirecta; en la primera el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que

se le atribuyen y, por ende, no ha lugar a la representación mientras que la democracia indirecta o representativa que es la que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se desprende de los artículos reproducidos, es aquella en que el pueblo ejerce su poder de manera mediata a través de sus representantes.

48. La democracia representativa tiene lugar en virtud de que un gran número de ciudadanos hace imposible su reunión conjunta en una asamblea, por lo que es preciso que el pueblo elija a unos cuantos cuya voluntad valga por la de ellos; sólo un pequeño número de representantes tiene capacidad para discutir los asuntos, esto es, la capacidad de una decisión reflexiva y la complejidad y oposición de intereses sólo puede hallar equilibrio en el seno de una auténtica asamblea deliberante.
49. Por consiguiente en la forma de gobierno democrática los titulares del poder público son representantes del pueblo designados por el cuerpo electoral mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto, como se desprende de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.
50. Así pues del contenido de las aludidas disposiciones constitucionales se desprende que éstas atienden a un concepto de representación jurídico-política en virtud de que existe un grupo de personas que actúa en nombre e interés de otros, además de que tales representantes están dotados de autoridad y la representación tiene lugar en la esfera del derecho público, es decir, tiene publicidad y está vinculada a la función de gobernar.
51. Luego de lo anteriormente expuesto deriva que uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno es la

deliberación pública, esto es, los ciudadanos a través de sus representantes sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual se equilibraron las razones a favor y en contra de las diversas propuestas pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia en razón de que esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

52. Por tanto en un Estado democrático la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino además, la forma en que son creadas o reformadas en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.
53. En los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal se ponderan tales aspectos al establecerse que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; así también se prevé que los órganos legislativos se integren

con diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

54. El artículo 116 de la Constitución Federal únicamente establece las bases para la integración y elección de los miembros de los Poderes Legislativos de los Estados, tales como el número mínimo de integrantes en función de la población de cada Estado, el principio de la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados hasta por cuatro periodos consecutivos, y la elección de diputados mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional sin prever reglas que deben aplicarse al procedimiento legislativo que en sus leyes se contenga; por tanto, de acuerdo con el artículo 116 constitucional, es facultad de las Legislaturas Estatales regular estos aspectos sin más limitación que las disposiciones que se encuentran en el mismo texto del artículo 116. De este marco constitucional general es desde donde se desprenderá posteriormente el estándar de evaluación para el presente caso donde, a partir de la narrativa del procedimiento de reformas a la Constitución local, se valorará si existen violaciones con potencial invalidatorio o no.
55. Lo anterior, se vincula estrechamente con las consideraciones que este Tribunal Pleno sostuvo, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006, 53/2006 y 54/2006, en el sentido de que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios

distintos que se encuentran en natural tensión: por un lado, un principio que este Tribunal ha denominado de economía procesal que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no pudiera tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta a una necesidad contraria, el no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto²⁰.

²⁰ El criterio sostenido en estos precedentes se ha aplicado posteriormente en las siguientes acciones: **Acción de Inconstitucionalidad 9/2005**, promovida por el Partido Revolucionario Institucional, resuelta el 13 de junio de 2005, por mayoría de 6 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza. **Acción de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006**, promovida por diputados de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California y Partidos Políticos Revolucionario Institucional y del Trabajo, resuelta el 4 de enero de 2007, por mayoría de 8 votos. Ministros disidentes: Franco, Gudiño y Valls. **Acción de Inconstitucionalidad 2/2007**, promovida por diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Aguascalientes, resuelta el 7 de agosto de 2007, por votos mayoría de 9 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos y Franco González Salas. **Acción de Inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008**, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales del Trabajo, Convergencia y Acción Nacional, resuelta el 8 de abril de 2008, por mayoría de 6 votos. Ministros disidentes: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero y Silva Meza. **Acción de Inconstitucionalidad 170/2007**, promovida por el Partido Político del Trabajo, resuelta el 10 de abril de 2008, por “unanimidad de 10 votos”, se determinó que las violaciones en el procedimiento legislativo no eran invalidantes. Ministros disidentes: Cossío Díaz, Gudiño Pelayo y Silva Meza. Cabe precisar que si bien en la declaratoria de resolución se dice que la votación es unanimidad de 10 votos, más adelante se indica que los Ministros disidentes “manifestaron su inconformidad con la primera parte del considerando sexto, relativa al estudio de las violaciones procedimentales en el proceso legislativo, y reservaron su derecho para formular voto de minoría”. **Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008**, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México, resuelta el 8 de julio de 2008, por unanimidad de 11 votos. **Acción de Inconstitucionalidad 69/2008**, promovida por el Partido Político Nacional Convergencia, resuelta el 22 de septiembre de 2008, por unanimidad de 11 votos. **Acción de Inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008**, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional, resuelta el 20 de noviembre de 2008, por mayoría de 8 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos, Franco González Salas y Gudiño Pelayo. **Acción de Inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009**, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, resueltas el 24 de septiembre de 2009, por unanimidad de 10 votos. **Acción de Inconstitucionalidad 126/2008 y sus acumuladas 127/2008 y 128/2008**, promovidas por el Partido Acción Nacional, diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango y Partido de la Revolución Democrática, resuelta el 28 de septiembre de 2009, por unanimidad de 10 votos. **Acción de Inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008**, promovidas por el diputados de la Sexagésima Cuarta

56. Es este último principio el que está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político. La democracia representativa es un sistema político en el que las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, en donde aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte no sólo de las mayorías, sino también de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo -y a la necesidad de imponer su respeto, incluso a los legisladores mismos cuando actúen como órgano de reforma constitucional.
57. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final a

Legislatura del Estado de Durango y el Partido de la Revolución Democrática, resuelta el 5 de octubre de 2009, por mayoría de 7 votos. **Acción de Inconstitucionalidad 130/2008**, promovida por diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, resuelta el 19 de octubre de 2009, por unanimidad de 11 votos. **Acción de Inconstitucionalidad 71/2009 y sus acumuladas 72/2009, 73/2009, 75/2009, 76/2009 y 78/2009**, promovida por diputados de la Novena Legislatura del Estado de Sinaloa y Partidos Políticos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Convergencia y Procurador General de la República, resueltas el 1º de diciembre de 2009, por unanimidad de 10 votos. **Acción de Inconstitucionalidad 80/2009 y sus acumuladas 81/2009 y 82/2009**, promovidas por los Partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo y por diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, resuelta el 3 de diciembre de 2009, por unanimidad de 11 votos. **Acción de Inconstitucionalidad 5/2009**, promovida por diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, resuelta el 25 de enero de 2010, por mayoría de 10 votos. Ministro disidente: Cossío Díaz. **Acción de Inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009**, promovidas por el Partido Revolucionario Institucional y el Procurador General de la República, resuelta el 15 de febrero 2010, por unanimidad de 11 votos. **Acción de Inconstitucionalidad 19/2010**, promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, resuelta el 25 de octubre de 2010, por unanimidad de 9 votos. **Acción de Inconstitucionalidad 26/2010 y sus acumuladas 27/2010, 28/2010 y 29/2010**, promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia y Acción Nacional, fallada el 29 de noviembre de 2010, por unanimidad de 10 votos; entre otras.

menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por lo tanto es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la cámara, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

58. Así en conclusión el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y por tanto otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.
59. De conformidad con lo expuesto, para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:
 - a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto

a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

60. Así, en atención a los criterios antes expuestos, siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

61. Lo anterior se refleja en los siguientes criterios aislados de este Tribunal:

“PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan

la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención”²¹.

“FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento

²¹ Tesis P. L/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 717. Acción de Inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005.

de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto²².

62. En suma, con el cumplimiento de estos presupuestos se asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.
63. En conclusión, en un Estado Democrático es imprescindible que la Constitución imponga ciertos requisitos de forma, publicidad y participación para la creación, reforma o modificación de las distintas normas del ordenamiento jurídico. Son estos límites o formalidades esenciales del procedimiento legislativo los que aseguran la participación de las minorías y el cumplimiento de los principios democráticos.
64. **Argumentos que se hacen valer en relación a las irregularidades en el procedimiento de reforma a la Constitución local.** El Partido Nueva Alianza indica que durante el procedimiento de reformas a la Constitución Local que dio lugar a la emisión del decreto número 289

²² Tesis P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 709. Acción de Inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005.

se violaron los artículos 14; 16; 70; 71; 72; 116, fracción II; y, 135 de la Constitución Federal ya que en su discusión, aprobación, promulgación y publicación se incurrió en diversas violaciones al procedimiento que vulneran el principio de legalidad y trastocan los valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional. Los argumentos relativos a esta impugnación se pueden agrupar en cinco temas de invalidez en los que, esencialmente, se plantea lo siguiente:

65. **Tema 1. Violación al principio de legalidad y democracia deliberativa.** El Partido Nueva Alianza indica que haber realizado la dispensa de trámites legislativos en la aprobación del dictamen 02 impidió que los diputados tuvieran tiempo de conocer, analizar y discutir el dictamen correspondiente. En la sesión del Pleno del Congreso celebrada el veintitrés de abril de dos mil quince, el diputado Fausto Gallardo García —Presidente de la Comisión de Reforma del Estado—, solicitó la dispensa de trámite relativa a la distribución del dictamen 02 e hizo la petición para que solamente se leyeran los puntos resolutivos del mismo. Si bien, esta solicitud se votó por unanimidad, esta dispensa incumplió con lo previsto por el artículo 18, fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, que otorga a los diputados “el derecho” a conocer la materia misma del debate y el documento sometido a su consideración, lo que además, adminiculado con la dispensa a la lectura íntegra del dictamen para sólo leer los puntos resolutivos, restringió a los diputados la oportunidad de asimilar y entender el contenido y los alcances ciertos de la reforma propuesta, con lo que se impidió que se diera un debate verdadero e informado²³. Agrega que en el caso, no se acreditó

²³ Indica el partido promovente que esto se advierte de las páginas 957 y 958 de la versión estenográfica correspondiente a la citada sesión del Pleno del Congreso Local.

ninguna causa de urgencia por la que resultara procedente la dispensa de los trámites y cita en apoyo a sus argumentos las tesis de jurisprudencia P./J. 33/2007; P./J. 35/2007; P./J. 36/2009; y, P./J. 37/2009 de rubros: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)"; "LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHOS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIODICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006)"; "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE"; y, "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA".

66. **Tema 2. Violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los ayuntamientos del Estado en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal.** El decreto número 289 únicamente fue aprobado en forma expresa por dos ayuntamientos —Tijuana y Tecate— de un total de cinco, y por ende, no fue aprobado por la mitad más uno de los ayuntamientos, por lo que no se cumplió con lo previsto por el artículo 135 de la Constitución Federal ni lo establecido en el 112 de la Constitución Local. Esto se confirma con la declaratoria

de procedencia publicada el once de junio de dos mil quince en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California — considerando quinto—, por lo que se violó el principio de legalidad. No obsta a lo anterior la regla de afirmativa ficta prevista en el párrafo segundo del citado artículo 112 de la Constitución Local, pues ésta no puede interpretar ni asumir las facultades constitucionales que asisten a los ayuntamientos como partes integrantes del poder reformador de la Constitución Local de aprobar, en su caso, las reformas a la citada constitución. Además, esta previsión de afirmativa ficta establecida en el párrafo segundo del citado artículo 112, es diversa a la prevista por el artículo 135 de la Constitución Federal, pues sólo exige el transcurso del tiempo —un mes—, siendo irrelevante si los ayuntamientos sesionaron o no con la finalidad de conocer, discutir y aprobar o rechazar las reformas propuestas lo cual no sólo afecta el principio de legalidad, sino también la división de ámbitos de gobierno ya que se diluye el eventual equilibrio y control político derivado del voto ciudadano. Cita en apoyo a sus argumentos la tesis de jurisprudencia P./J. 34/2004 de rubro: “CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. PARA QUE SUS REFORMAS Y ADICIONES FORMEN PARTE DE ELLA, ES NECESARIO QUE LA APROBACIÓN POR LA MAYORÍA DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD CONSTE DE MANERA FEHACIENTE, Y NO INFERIRSE”.

67. **Tema 3. Violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello.** El decreto número 289 fue promulgado y publicado en suplencia del Gobernador del Estado por el Secretario General de Gobierno sin contar con atribuciones para ello, ni con la posibilidad de ejercer en suplencia una atribución constitucionalmente conferida al titular del poder ejecutivo del estado,

por lo tanto, se violenta el principio de legalidad. Los artículos 33, 34 y 49, fracción I de la Constitución Local, otorgan al Poder Ejecutivo del Estado una serie de facultades, tales como, que promulgue las iniciativas aprobadas por el Congreso del Estado; que formule observaciones a los proyectos aprobados por el Congreso; que apruebe, sancione, promulgue, publique, ejecute y haga cumplir las leyes o decretos emitidos por el Congreso del Estado, sin que de dichas disposiciones se pueda inferir o desprender que dichas atribuciones otorgadas al Ejecutivo puedan realizarse por sustitución o ausencia por otro servidor público, como el Secretario de Gobierno. Asimismo, las fracciones I y II del artículo 52 de la Constitución Local disponen que el Secretario de Gobierno tiene entre sus atribuciones las de autorizar con su firma las leyes y decretos que promulgue el Ejecutivo, facultad restringida y muy diversa al ejercicio directo de la atribución de promulgar que le corresponde al Ejecutivo.

68. **Tema 4. Violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso dictamen —el número 03— que no concluyó el procedimiento de reforma.** El decreto número 289 al haber incluido elementos del diverso dictamen número 03 viola los principios de legalidad y certeza, pues no existen constancias que acrediten que este dictamen haya sido sometido a la aprobación de los ayuntamientos, que estos hayan dado respuesta favorable, que se haya formulado la declaratoria de incorporación constitucional respectiva y que, consecuentemente se haya promulgado y publicado por una autoridad competente. En el decreto 289, que tuvo como origen el dictamen número 02, aparecen impactadas las reformas que fueron materia del dictamen número 03 relacionadas con: a) la homologación en la fecha de inicio de los trabajos del proceso electoral en el segundo domingo de septiembre del año anterior a la

elección; y, b) que cada municipio del estado deberá tener por lo menos un distrito en su demarcación territorial, reformas que corresponden a ciertas porciones normativas de los artículos 5 y 14 de la Constitución Local. Si bien el dictamen número 02 adolece de ciertos vicios en el procedimiento de reforma, mismos que han quedado referidos en los conceptos de invalidez aducidos, respecto del dictamen número 03 únicamente existen elementos para acreditar que fue dictaminado en comisiones y aprobado por el Pleno del Congreso del Estado mediante un procedimiento urgente de dispensa de trámites no justificado, sin que se tenga conocimiento del cumplimiento dado a las etapas posteriores del procedimiento de reforma —aprobación por los ayuntamientos; declaratoria de incorporación constitucional; y, su promulgación, publicación y vigencia—. De este modo, el decreto número 289 es inválido en las porciones normativas de los artículos 5 y 14 derivadas del dictamen número 03, ya que éste no concluyó el procedimiento de reforma necesario para su aprobación e inserción en el texto constitucional.

69. **Tema 5. Invalidez de los decretos 290, 291, 292 y 293 por ser dependientes del decreto 289.** Al considerar fundadas las violaciones procesales respecto del decreto número 289, se debe extender su declaración de invalidez a los decretos 290, 291, 292 y 293 ya que éstos últimos dependen jerárquica y temporalmente del primero, al constituir normas reglamentarias de la Constitución Local. Adicionalmente, tanto el decreto 289 como los demás fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el mismo día (doce de junio de dos mil quince), e iniciaron su vigencia en forma simultánea, lo cual no puede ser ya que los decretos 290, 291, 292 y 293 contienen la creación de normas reglamentarias de las diversas

aprobadas mediante el decreto número 289 y por tanto, éste debió haber entrado en vigor previamente.

70. **Narrativa del procedimiento como se acredita en autos.** En este apartado relataremos brevemente el desarrollo del procedimiento de reforma.

A) Reformas a los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81 de la Constitución del Estado de Baja California y el artículo cuarto transitorio del decreto 112 publicado en el Periódico Oficial del Estado de diecisiete de octubre de dos mil catorce.

Se presentaron diversas iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Baja California, que se turnaron a la Comisión de Reforma del Estado, órgano que emitió el Dictamen 02²⁴.

Dictamen 02. Este dictamen se presentó en la sesión del Pleno del Congreso de veintitrés de abril de dos mil quince²⁵ y se solicitó la dispensa del trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, lo cual fue aprobado según se advierte de la participación de la secretaria escrutadora del congreso local²⁶.

Enseguida se declaró abierto el debate de dicho dictamen y tomó la palabra el diputado Fausto Gallardo García, quien leyó los puntos resolutivos aludidos y no habiendo más oradores anotados para

²⁴ Páginas 51 a la 211 del Tomo IV del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

²⁵ La versión estenográfica de la sesión de 23 de abril de 2015 obra de las páginas 603 a 1898 del Tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Partido Nueva Alianza.

²⁶ Esto se encuentra concretamente en las páginas 1559 y 1560 del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Partido Político Nueva Alianza. No se advierte la votación específica de este punto.

participar, se tomó votación nominal respecto del dictamen 02, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones²⁷. Sin embargo, el diputado José Roberto Dávalos Flores, manifestó una reserva respecto del tema del Síndico Social, y el Presidente del Congreso puso a debate el tema de esta reserva, y tomaron la palabra varios diputados para manifestar su opinión, y posteriormente se puso a votación dicha reserva, obteniéndose un voto a favor de la misma y veinte votos en contra, con cero abstenciones²⁸.

Oficios remitidos a los ayuntamientos. Mediante oficios números 001524, 001525, 001526, 001527 y 001528, todos de siete de mayo de dos mil quince, dirigidos a los ayuntamientos de Tecate, Mexicali, Playas de Rosarito, Ensenada y Tijuana, recibidos el ocho siguiente, el Presidente y la Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso Estatal remitieron copia certificada del dictamen número 02 a los municipios de la entidad, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución Política del Estado²⁹.

²⁷ Páginas 1707 del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Partido Político Nueva Alianza y páginas 855 y siguientes del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

²⁸ Página 1708 a 1717 del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Partido Político Nueva Alianza.

²⁹ Páginas 1016, 1020, 1021, 1022 y 1023 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

“Artículo 112.- Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a Referéndum, de conformidad a las disposiciones que la Ley establezca.

Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante Dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de

Oficio remitido al Congreso estatal por el Ayuntamiento de Tecate. El secretario del Municipio de Tecate del Estado, por oficio número 583/2015 de ocho de junio de dos mil quince, recibido en esta misma fecha en el Congreso local, envió las actas de sesión de cabildo celebradas el cinco de junio de dos mil quince, de las que se advierte que el municipio se manifestó a favor de la reforma a los artículos de la Constitución estatal que derivan del decreto 02³⁰.

Declaratoria de procedencia. En la sesión del Pleno del Congreso local celebrada el once de junio de dos mil quince³¹, se dio cuenta al Congreso local con la declaratoria de procedencia, mediante la cual se reformaban los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 59, 64, 79 y 81, se suprime la expresión “Título Quinto” en el Capítulo III de dicho Título y se adiciona al mismo un Capítulo IV denominado “Del Ministerio Público”, de la Constitución estatal; así como también se reformaba el artículo Cuarto Transitorio del Decreto No. 112, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California de diecisiete de octubre de dos mil catorce, en materia político electoral³².

Del considerando QUINTO de esta declaratoria se advierte lo siguiente: “En consecuencia, únicamente el Ayuntamiento de Tijuana en fecha primero de junio y el Ayuntamiento de Tecate en fecha 08 de junio del 2015, respectivamente, remitieron en tiempo y forma el sentido de su voto donde se declaran a favor del Dictamen número

incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite.”

³⁰ Páginas 1017 y 1018 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Cabe señalar que en el mismo oficio, también se manifestó a favor de las reformas a la Constitución Local derivadas del dictamen 03, sin embargo, esto se narra más adelante.

³¹ El acta de la sesión del Pleno del Congreso de este día obra en las páginas 365 y siguientes del Tomo IV del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

³² El documento relativo a la declaratoria de procedencia obra en las páginas 993 y siguientes del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

dos de la Comisión de Reforma del Estado, por lo que se tiene por aceptada la reforma que contiene dicho Dictamen, en apego al artículo 112 del ordenamiento Constitucional Local”³³.

B) Reformas a los artículos 5 y 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

Se presentaron diversas iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Baja California, que se turnaron a la Comisión de Reforma del Estado, órgano que emitió el Dictamen 03³⁴.

Dictamen 03. La Comisión de Reforma del Estado elaboró este dictamen 03 relativo a la reforma a los artículos 5 y 14 de la Constitución Local. Este dictamen se presentó en la sesión del Pleno del Congreso de primero de junio de dos mil quince y se solicitó la dispensa del trámite de circulación del referido dictamen, así como de su lectura íntegra para leer únicamente el proemio y punto resolutivo³⁵.

Posteriormente, el diputado Presidente cedió el uso de la voz a la diputadas Laura Luisa Torres Ramírez y Margarita Macrina Corro Arámbula, quienes dieron lectura al dictamen 03, y enseguida se declaró abierto el debate de la dispensa del trámite del dictamen y no habiendo diputados que quisieran intervenir, se sometió a votación en

³³ Página 1000 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

³⁴ Todas las iniciativas relativas a las reformas a la Constitución local obra de las páginas 51 a la 211 del Tomo IV del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, tanto las que dieron origen al dictamen 02 como al 03.

³⁵ El acta de sesión de esta fecha obra de las páginas 20 a la 44 del Tomo I del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Lo que aquí precisamos se advierte concretamente en la página 38 de este tomo.

forma económica resultando aprobado por unanimidad de los diputados presentes³⁶.

Enseguida el Presidente declaró abierto el debate del dictamen 03 y no habiendo solicitud de ningún diputado para intervenir, se tomó votación en forma nominal, resultando aprobado por veintitrés votos a favor y, se declaró aprobado en lo general y en lo particular dicho dictamen³⁷.

Oficios remitidos a los ayuntamientos. Mediante oficios números 001911, 001912, 001913, 001914 y 001915, todos de dos de junio de dos mil quince, dirigidos a los ayuntamientos de Tecate, Mexicali, Ensenada, Playas de Rosarito y Tijuana, respectivamente, recibidos el dos y tres del mismo mes y año, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso Estatal remitió copia certificada del dictamen número 03 a los municipios de la entidad para los efectos establecidos en el artículo 112 de la Constitución del Estado³⁸.

Oficio remitido al Congreso estatal por el Ayuntamiento de Tecate. El secretario del Municipio de Tecate del Estado, por oficio número 583/2015 de ocho de junio de dos mil quince, recibido en esta misma fecha en el Congreso local, envió las actas de sesión de cabildo celebradas el cinco de junio de dos mil quince, de las que se

³⁶ Páginas 39 a 41 del Tomo I del Cuaderno de pruebas en copias certificadas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

³⁷ Páginas 41 y 42 del Tomo I del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California y páginas 1955 vuelta y siguientes del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de la entidad.

³⁸ Páginas 2 a 6 del Tomo I del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

advierde que dicho municipio se manifestó a favor de la reforma a los artículos de la Constitución estatal que derivan del decreto 03³⁹.

Declaratoria de procedencia. En la sesión del Pleno del Congreso del Estado celebrada el once de junio de dos mil quince, se señaló que: “Consecuentemente, en vista de que los Ayuntamientos de Tecate, Playas de Rosarito y Mexicali remitieron en tiempo y forma ante esta Soberanía el sentido de su voto, declarándose a favor del Dictamen No. 03 de la Comisión de Reforma del Estado, se tiene por aceptada la reforma que contiene dicho Dictamen, en apego al Artículo 112 del Ordenamiento Constitución Local”⁴⁰.

Esto se corrobora con el acta de dicha sesión en la que se advierte que el Presidente cedió el uso de la voz al Diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez para dar lectura a la declaratoria de procedencia mediante la que se reforma el artículo 5 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 14, ambos de la Constitución Local. Posteriormente el Presidente menciona que la Asamblea queda enterada⁴¹.

Oficio por el que se solicita la publicación del Decreto 289. Mediante oficio número 002096 de once de junio de dos mil quince, el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva del Congreso Estatal,

³⁹ Páginas 1017 y 1019 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Ya habíamos señalado que a través de este mismo oficio, este Municipio informó que estaba de acuerdo con las reformas a la Constitución Local, derivadas tanto del dictamen 02 como del 03.

⁴⁰ La versión estenográfica de la sesión del Pleno del Congreso celebrada en esta fecha obra de las páginas 1228 a 1982 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. La declaratoria a la que aquí nos referimos obra concretamente en las páginas 1955 vuelta y siguientes. Sin embargo, cabe señalar que en autos, no obra constancia alguna de los supuestos oficios de los Municipios de Playas de Rosarito y de Mexicali aludidos.

⁴¹ Esto se desprende del Acta de la sesión parlamentaria celebrada el 11 de junio de 2015, la cual obra de las fojas 363 a 854 del Tomo IV del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo y la declaratoria aquí aludida se advierte concretamente de las páginas 839 a 841.

solicitaron al Gobernador del Estado la publicación del Decreto número 289⁴². En dicho oficio se expresó lo siguiente:

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 161 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y 3, fracción I de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California, se remite en ocho (8) fojas útiles Decreto No. 289, mediante el cual SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 Y 81; Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES, AL ARTÍCULO 14, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; SE SUPRIME LA EXPRESIÓN “TÍTULO QUINTO” EN EL CAPÍTULO III DE DICHO TÍTULO, Y SE ADICIONA AL MISMO UN CAPÍTULO IV DENOMINADO DEL MINISTERIO PÚBLICO, así mismo SE REFORMA EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO No. 112, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, DE FECHA 17 DE OCTUBRE DE 2014.

Los presentes ordenamientos fueron aprobados en sesiones ordinarias de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebradas el día 23 de abril de 2015 y 1º de junio de 2015, y declarados procedentes conforme al procedimiento establecido en el Artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de B.C., en sesión ordinaria de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebrada el día 11 de junio de 2015”.

Publicación. El doce de junio de dos mil quince fue publicado el citado Decreto 289⁴³.

C) Decreto 290 relativo a la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

Iniciativa. El veinticuatro de octubre de dos mil catorce el Presidente del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California presentó iniciativa de Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado ante el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la

⁴² Este oficio obra en la página 1024 del Tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo.

⁴³ Páginas 1033 y siguientes del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

entidad, la cual se turnó a la Comisión de Reforma del Estado, órgano que emitió el Dictamen 04⁴⁴.

Dictamen 04. En sesión de once de junio de dos mil quince se solicitó la dispensa de trámite correspondiente a la distribución de este dictamen, se abrió a debate dicha dispensa y en votación económica se dispensó dicho trámite por mayoría de los diputados presentes⁴⁵.

Posteriormente luego de darle lectura al dictamen 04 e insertar el contenido de la iniciativa, se puso a debate y en virtud de que no hubo oradores, se sometió a votación, aprobándose en sesión de once de junio de dos mil quince, por dieciocho votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, relativo a la creación de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral para el Estado de Baja California y se reforman y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado⁴⁶.

Publicación. Por oficio de once de junio de dos mil quince, recibido el doce siguiente, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado y su Secretario, remitieron al Gobernador del Estado de Baja California el Decreto 290 para efectos de su publicación⁴⁷. En esta misma fecha se llevó a cabo su publicación en el Periódico Oficial de la entidad⁴⁸.

⁴⁴ Página 47 del Tomo I del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁴⁵ Página 1333 vuelta del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁴⁶ Páginas 76 y siguientes del Tomo I, y 1333 a 1464 del Tomo V de los Cuadernos de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁴⁷ Página 440 del Tomo I del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁴⁸ Página 511 del Tomo I del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

D) Decreto 291 relativo a la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California.

Iniciativa. El cuatro de junio de dos mil quince, el Diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez presentó iniciativa de decreto para la expedición de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado, la cual se turnó a la Comisión de Reforma del Estado, órgano que emitió el Dictamen 05⁴⁹.

Dictamen 05. En sesión de once de junio de dos mil quince se solicitó la dispensa del trámite correspondiente a la distribución del Dictamen 05, se abrió a debate dicha dispensa, votándose con once votos a favor y dos en contra⁵⁰.

Cabe señalar que cuando se abrió el debate de la dispensa del trámite aludido, participó el Diputado Juan Manuel Molina García, para manifestar, entre otras cosas, que el documento era muy extenso y que se estaba dando una rapidez inusitada, pues en la Comisión tenía dos días que habían repartido dicho documento y en la sesión sólo un día⁵¹. Al no haber solicitado ningún otro diputado la palabra se sometió a votación esta dispensa, obteniéndose once votos a favor y dos en contra.

Enseguida el Presidente de la Mesa Directiva sometió a debate el referido dictamen 05 y solicitó al diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez que lo leyera. Luego de la lectura del dictamen, participó el

⁴⁹ Página 948 y siguientes del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁰ Página 1464 vuelta del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵¹ Página 1465 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

diputado Juan Manuel Molina García manifestándose en contra del dictamen y posteriormente participó el diputado Cuauhtémoc Cardona Benavides “en contra pero del dictamen a favor”⁵². Al no haber más oradores anotados, se sometió a votación nominal el dictamen y éste fue aprobado por diecisiete votos a favor, dos en contra y cero abstenciones, en lo general, y en lo particular. Posteriormente se presentó una reserva por el Diputado René Adrián Mendívil Acosta la que se votó con dieciséis votos a favor, cero en contra y dos abstenciones; asimismo se votó la reserva presentada por el Diputado Cuauhtémoc Cardona Benavides con quince votos a favor, cero en contra y dos abstenciones⁵³.

Publicación. Por oficio de once de junio de dos mil quince, recibido el doce siguiente, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado y su Secretario, remitieron al Gobernador del Estado de Baja California el Decreto 291 para efectos de su publicación⁵⁴. En esta misma fecha se llevó a cabo su publicación en el Periódico Oficial de la entidad⁵⁵.

E) Decreto 292 referente a la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

Iniciativas. El veintiuno de mayo de dos mil quince, las Diputadas Laura Luisa Torres Ramírez, integrante del Grupo Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, Rosalba López Delgado y Mónica

⁵² Página 1545 del Tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵³ Página 1546 y siguientes del Tomo V y página 986 y siguientes del Tomo II de los Cuadernos de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁴ Página 1156 del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁵ Páginas 1221 y siguientes del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

Bedoya Serna, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, entre otras, presentaron iniciativa para la reforma de las fracciones I y II del artículo 254, del artículo 257 y la supresión del tercer párrafo del artículo 258, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California⁵⁶.

Asimismo, los Diputados René Mendívil Acosta, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y Fausto Gallardo García del Partido Verde Ecologista de México, presentaron iniciativa de Decreto para la reforma de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California⁵⁷.

Estas iniciativas se turnaron a la Comisión de Reforma del Estado, la que emitió el dictamen 06.

Dictamen 06. En sesión de once de junio de dos mil quince se solicitó la dispensa de trámite correspondiente a la distribución de este dictamen 06, se abrió a debate dicha dispensa y por catorce votos a favor, dos en contra y cero abstenciones se dispensó dicho trámite⁵⁸.

Cabe señalar que existió la participación del Diputado Juan Manuel Molina García quien desde su curul se manifestó en contray porque se dictaminaba muy rápido un documento muy extenso que se había turnado a los integrantes un día antes de la sesión⁵⁹.

⁵⁶ Página 534 del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁷ Página 575 del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁸ Páginas 1555 y siguientes del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁹ Páginas 1555 vuelta del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

En seguida el Presidente de la Mesa Directiva declaró abierto el debate e indicó que se le diera lectura al dictamen. Luego de su lectura se sometió a votación y se aprobó por dieciocho votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, este dictamen relativo a la creación de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California⁶⁰.

Publicación. Por oficio de once de junio de dos mil quince, recibido el doce siguiente, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado y su Secretario, remitieron al Gobernador del Estado de Baja California el Decreto 292 para efectos de su publicación⁶¹. En esta misma fecha se llevó a cabo su publicación en el Periódico Oficial de la entidad⁶².

F) Decreto 293 que corresponde a la Ley Electoral del Estado de Baja California.

Iniciativas. El cuatro de junio de dos mil quince, los Diputados Gustavo Sánchez Vásquez, Cuauhtémoc Cardona Benavides, Gerardo Álvarez Hernández, Mario Osuna Jiménez, Mónica Bedoya Serna, Rosalba López Regalado y Rosa Isela Peralta Casillas presentaron iniciativa de la Ley Electoral del Estado de Baja California, la cual se turnó a la Comisión de Reforma del Estado, la que emitió el dictamen 07⁶³.

⁶⁰ Páginas 1651 y 1652 del Tomo V y Página 609 del Tomo II de los Cuadernos de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶¹ Página 846 del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶² Páginas 925 y siguientes del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶³ Página 1240 y siguientes del Tomo III del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

Dictamen 07. En sesión de once de junio de dos mil quince se solicitó la dispensa de trámite correspondiente a la distribución de este dictamen 07 y se le dio lectura íntegra al mismo. Enseguida se sometió a votación esta dispensa de trámite y se obtuvo mayoría. Posteriormente, el diputado René Adrián Mendívil Acosta solicitó un receso para preparar algunas reservas y el Presidente decreta el receso. Al reanudarse la sesión, el diputado Gustavo Sánchez Vázquez tomó la palabra para solicitar que se votara en lo general la ley electoral y se quedará pendiente la reserva que se estaba preparando. Se declaró abierto el debate del dictamen 07 y al no haber oradores fue aprobado en lo general por diecisiete votos a favor, cero en contra y cero abstenciones⁶⁴.

Posteriormente se retomó la reserva que había quedado pendiente y fue presentada dándosele lectura, siendo ya doce de junio de dos mil quince. Al no haber participación alguna, se sometió a votación y se aprobó por diecisiete votos a favor, cero en contra y cero abstenciones⁶⁵.

Publicación. Por oficio de once de junio de dos mil quince, recibido el doce siguiente, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado y su Secretario, remitieron al Gobernador del Estado de Baja California el Decreto 293 para efectos de su publicación⁶⁶. En esta misma fecha se llevó a cabo su publicación en el Periódico Oficial de la entidad⁶⁷.

⁶⁴ Páginas 1652 vuelta y siguientes del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶⁵ Páginas 1969 y siguientes del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶⁶ Páginas 1995 y siguientes del Tomo III de los Cuadernos de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶⁷ Páginas 2166 y siguientes del Tomo III del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

71. **Análisis de las violaciones al procedimiento de reforma constitucional aducidas por el partido político Nueva Alianza y valoración del potencial invalidatorio.**
72. **Tema 1. Violación al principio de legalidad y democracia deliberativa.** El Partido Nueva Alianza indica que la dispensa de trámites legislativos en la aprobación del dictamen 02 impidió que los diputados tuvieran tiempo de conocer, analizar y discutir el dictamen correspondiente. Que en la sesión del Pleno del Congreso celebrada el veintitrés de abril de dos mil quince, el Presidente de la Comisión de Reforma del Estado, solicitó la dispensa de trámite relativa a la distribución del dictamen 02 e hizo la petición para que solamente se leyeran los puntos resolutiveos del mismo. Se indica que si bien, esta solicitud se votó por unanimidad, esta dispensa incumplió con lo previsto por el artículo 18, fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, que otorga a los diputados “el derecho” a conocer la materia misma del debate y el documento sometido a su consideración, lo que además, administrado con la dispensa a la lectura íntegra del dictamen para sólo leer los puntos resolutiveos, restringió a los diputados la oportunidad de asimilar y entender el contenido y los alcances ciertos de la reforma propuesta, con lo que se impidió que se diera un debate verdadero e informado. Agrega que en el caso, no se acreditó ninguna causa de urgencia por la que resultara procedente la dispensa de los trámites.
73. Es infundado este argumento de invalidez. En efecto, del desarrollo de la sesión del Pleno del Congreso celebrada el veintitrés de abril de dos mil quince⁶⁸ se advierte que se presentó el dictamen 02 y se solicitó la

⁶⁸ La versión estenográfica de la sesión de 23 de abril de 2015 obra de las páginas 603 a 1898 del Tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Partido Nueva Alianza.

dispensa de su trámite de distribución, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutiveos, lo cual fue aprobado sin incidencia alguna según se advierte de la participación de la secretaria escrutadora del congreso local⁶⁹. Enseguida se declaró abierto el debate de dicho dictamen y tomó la palabra el diputado Fausto Gallardo García, quien leyó los puntos resolutiveos aludidos y no habiendo oradores anotados para participar, se tomó votación nominal respecto del dictamen 02, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones⁷⁰. Sin embargo, el diputado José Roberto Dávalos Flores, manifestó una reserva respecto del tema del Síndico Social, y el Presidente del Congreso puso a debate el tema de esta reserva, tomaron la palabra varios diputados para manifestar su opinión, y posteriormente se puso a votación dicha reserva, obteniéndose un voto a favor de la misma y veinte votos en contra, con cero abstenciones⁷¹.

74. Como se advierte, si bien es cierto que se solicitó la dispensa de trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutiveos, este Tribunal Pleno considera que esta situación no tiene un potencial invalidante del procedimiento de reforma aquí analizado, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite, lo cual hace evidente que todos los integrantes del congreso estuvieron de acuerdo con la misma, lo que se corrobora posteriormente cuando después de haberse sometido a

⁶⁹ Esto se encuentra concretamente en las páginas 1559 y 1560 del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Partido Político Nueva Alianza. No se advierte la votación específica de este punto.

⁷⁰ Páginas 1707 del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Partido Político Nueva Alianza y páginas 855 y siguientes del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁷¹ Página 1708 a 1717 del Tomo II del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Partido Político Nueva Alianza.

debate y votación ya el dictamen en sí mismo tampoco ningún diputado hace uso de la palabra obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, no fue sino hasta el debate de la reserva planteada por el Diputado José Roberto Dávalos Flores, que al ponerse a debate tomaron la palabra varios diputados para manifestar su opinión, votándose posteriormente ésta reserva y obteniéndose un voto a favor de la misma y veinte votos en contra, con cero abstenciones. De lo anterior entonces, se advierte claramente que los diputados estuvieron completamente de acuerdo con la solicitud de dispensa del trámite de distribución del dictamen 02, ya que ninguno manifestó oposición a ello, aun habiendo tenido la oportunidad para manifestar su opinión al respecto.

75. Ahora, si bien el artículo 31 de la Constitución Local indica que “en los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos”, y en el caso, no se advierte de la sesión celebrada por el Congreso local que se hubiese señalado de manera expresa una causa de urgencia notoria, esta situación no resulta suficiente ni tiene la entidad para considerar que se actualiza una violación en el procedimiento de reforma con potencial invalidante del mismo, ya que como lo hemos señalado, la solicitud de dispensa del trámite de distribución del dictamen 02, se sometió a consideración de los miembros del Congreso y fue aprobada por éstos, sin que ninguno de los diputados se hubiese manifestado en contra.
76. Esto demuestra que los diputados presentes en la sesión del Congreso, estuvieron completamente de acuerdo tanto en aprobar la solicitud de dispensa de trámite de distribución del dictamen, como

finalmente de aprobarlo en cuanto a su contenido en lo general y en lo particular.

77. Si bien podría pensarse que los casos de urgencia notoria a los que alude el artículo 31 de la Constitución Local antes referido, deben manifestarse expresamente, este entendimiento no puede desprenderse de la redacción de dicha norma, pues basta que dicha urgencia notoria sea calificada por la mayoría de votos de los diputados presentes, tal como sucedió en el caso.
78. De este modo, este Tribunal Pleno estima que en el caso no se actualiza una violación al procedimiento de reforma con potencial invalidante, pues tal como se ha señalado, quedó acreditada de manera manifiesta la voluntad de los legisladores locales de aprobar dicho trámite de dispensa pues, al someterse a debate esta consulta, ninguno se registró como orador, lo que evidencia que se permitió la participación de todas las fuerzas parlamentarias en el congreso, siendo que ninguna de ellas se manifestó en contra.
79. A la misma conclusión se llega, respecto de los argumentos en el sentido de que esta dispensa incumplió con lo previsto por el artículo 18, fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado⁷², pues independientemente de que no se haya distribuido el dictamen, ello no impidió que se diera un debate verdadero e informado, pues tanto la solicitud de dispensa de trámite como ya propiamente el dictamen 02, fueron puestos a debate después de la lectura de sus puntos resolutivos, sin que en el desarrollo de dicha sesión se advierta

⁷² "Artículo 18.- Son derechos de los Diputados:

...

VII.- Recibir por lo menos tres días antes de la discusión en Comisiones y en el Pleno, los Proyectos de Dictámenes, los Dictámenes de las Comisiones y opiniones de los órganos técnico-administrativos, que vayan a ser objeto de debate;

..."

que algún diputado haya tenido interés en manifestarse al respecto, pues ninguno se anotó como orador, con lo que se corrobora que no se impidió un debate.

80. Por lo tanto, resulta infundado este argumento de invalidez, pues como se ha advertido de la narrativa del procedimiento de reforma, no se acreditó una violación a los principios de legalidad y de democracia deliberativa, pues todos los diputados tuvieron la oportunidad de debatir y expresar su opinión durante el desarrollo de la sesión⁷³.
81. No pasa desapercibido para este Tribunal que existen diversos precedentes en los que este Tribunal Pleno ha invalidado ciertas reformas, tanto a Constituciones como a leyes locales, por considerar que los procesos de reforma contenían algún vicio con potencial invalidante por haberse transgredido las reglas de la democracia deliberativa; sin embargo, cabe señalar que dichos precedentes no resultan aplicables a este caso por tratarse de situaciones diversas.
82. En el precedente de la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, por ejemplo, se resolvió una impugnación del procedimiento legislativo del mismo Estado de Baja California en el que se declaró inválido el procedimiento en razón de una dispensa de trámite de turno a comisión, mientras que en el presente caso estamos frente a una situación diversa por lo que dicho precedente no resulta aplicable. Así es, en el caso que ahora se

⁷³ Cabe señalar que en este tema el partido político promovente únicamente hizo valer violaciones al procedimiento de reforma a la Constitución Local derivadas del dictamen 02, y no impugnó aquí las derivadas del dictamen 03, por ello el estudio se limita al aludido dictamen 03. Sin embargo, las mismas razones y conclusión aquí dadas, resultan aplicables al procedimiento llevado a cabo para la emisión del dictamen 03 ya que del análisis del mismo también se advierte que la solicitud de dispensa del trámite de circulación y la petición de únicamente leer el proemio y los puntos resolutivos del dictamen 03 fue aprobado por unanimidad de los diputados sin que hubiese habido ninguna participación en contra de alguno de los diputados, pues ninguno solicitó el uso de la palabra. Asimismo, ya en el análisis del propio dictamen 03 tampoco se advierte que algún diputado hubiere solicitado el uso de la palabra, siendo que este se aprobó por 23 votos a favor en lo general y en lo particular.

analiza la dispensa no fue de turno a comisión, regulada de manera expresa en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, sino que se trató de una dispensa de trámite genérica regulada por el artículo 31 de la Constitución del Estado, por lo que su exigencia de justificación conforme a las disposiciones constitucionales y legales del propio estado, es justificada por la misma votación mayoritaria de los diputados presentes en sesión. Además, en dicho precedente hubo objeción de algunos diputados sobre esta dispensa de turno, mientras que en el que ahora analizamos no hubo ninguna objeción por parte de ninguno de los diputados presentes y no se presentó incidencia alguna, situación que sin lugar a dudas evidencia su conformidad absoluta con la dispensa solicitada, máxime que a pesar de que se dio la oportunidad para que los diputados presentes manifestaran su opinión ninguno de ellos solicitó el uso de la palabra. Finalmente, en el precedente aludido la iniciativa se votó el mismo día en el que se presentó, lo que no sucedió en este caso, ya que aquí no se dispuso el turno a comisión y no se votó la iniciativa directamente, sino el dictamen hecho por la comisión correspondiente⁷⁴.

83. También podemos ejemplificar con el precedente de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, en la que también se declaró la invalidez del procedimiento de reformas legales por considerar que existió una violación con potencial invalidante, sin embargo, este precedente tampoco resulta aplicable a este caso ya que en aquél precedente el Congreso del Estado de Colima se encontraba en receso y las iniciativas fueron presentadas ante la Comisión Permanente y, si bien dichas iniciativas se turnaron a

⁷⁴ La acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 se resolvió en sesión de 4 de enero de 2007 por mayoría de 8 votos.

la comisión correspondiente para su dictamen, la Comisión Permanente ese mismo día sesionó a fin de convocar a una sesión extraordinaria para el día siguiente. En esa sesión por mayoría de quince votos a favor en contra de ocho y una abstención, se aprobaron los dictámenes dispensando su lectura y sin justificar la urgencia, de lo que se evidencia que en este precedente sí existió una oposición de ciertos integrantes del órgano legislativo⁷⁵.

84. De este modo, dichos precedentes no resultan aplicables al caso que aquí hemos analizado. Lo que este Tribunal Pleno debe calificar en este tipo de planteamientos son las violaciones a las normas locales del procedimiento legislativo y no si el procedimiento mismo se da realmente con pleno conocimiento y consciencia de lo que los diputados votan; la dispensa de los trámites y sus requisitos son elementos del procedimiento definidos en las Constituciones y leyes de los estados y su vulneración es lo que permite evaluar si existió o no una exclusión en el procedimiento deliberativo de alguna de las minorías o de los participantes en el procedimiento legislativo, aunado a que no se les coarte la oportunidad de poder participar y expresarse sobre cualquiera de los puntos del propio procedimiento, siendo que si del desarrollo del mismo se advierte que los integrantes del órgano legislativo no solicitaron el uso de la palabra para opinar, ya sea a favor o contra del punto sometido a consideración, resulta válido concluir que estuvieron conformes con la situación puesta a su consideración.

85. De este modo, se reitera que es infundado el argumento de invalidez planteado dado que no se acreditó una violación a los principios de

⁷⁵ La acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, se resolvió en sesión pública del Tribunal Pleno de 20 de noviembre de 2008 por mayoría de 8 votos.

legalidad y democracia deliberativa, ya que todos los diputados tuvieron la oportunidad de debatir, expresar su opinión e incluso oponerse durante el desarrollo de la sesión, sin embargo no lo hicieron.

86. **Tema 2. Violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los ayuntamientos del Estado en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal.** El decreto número 289 únicamente fue aprobado en forma expresa por dos ayuntamientos —Tijuana y Tecate— de un total de cinco, y por ende, no fue aprobado por la mitad más uno de los ayuntamientos, por lo que no se cumplió con lo previsto por el artículo 135 de la Constitución Federal ni lo establecido en el 112 de la Constitución Local. Esto se confirma con la declaratoria de procedencia publicada el once de junio de dos mil quince en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California —considerando quinto—, por lo que se violó el principio de legalidad. No obsta a lo anterior la regla de afirmativa ficta prevista en el párrafo segundo del citado artículo 112 de la Constitución Local, pues ésta no puede interpretar ni asumir las facultades constitucionales que asisten a los ayuntamientos como partes integrantes del poder reformador de la Constitución Local de aprobar, en su caso, las reformas a la citada constitución. Además, esta previsión de afirmativa ficta establecida en el párrafo segundo del citado artículo 112, es diversa a la prevista por el artículo 135 de la Constitución Federal, pues sólo exige el transcurso del tiempo —un mes—, siendo irrelevante si los ayuntamientos sesionaron o no con la finalidad de conocer, discutir y aprobar o rechazar las reformas propuestas lo cual no sólo afecta el principio de legalidad, sino también la división de ámbitos de gobierno

ya que se diluye el eventual equilibrio y control político derivado del voto ciudadano.

87. Es infundado este argumento de invalidez. En principio debe precisarse que el artículo aplicable para el procedimiento de reforma a la Constitución Local es el artículo 112 de la misma y no así el artículo 135 de la Constitución Federal, como lo aduce el partido promovente de este modo, el hecho de que el primero no sea coincidente con el segundo de ningún modo resulta indebido, ya que el poder reformador de la Constitución Local, estableció en el artículo 112 de su constitución, el procedimiento que consideró conveniente para llevar a cabo las reformas a su máximo ordenamiento local, lo que sin lugar a dudas se encuentra dentro de su ámbito de regulación.
88. Ahora bien, el citado artículo 112 de la Constitución del Estado de Baja California prevé el procedimiento de reforma a la constitución local y señala que la misma sólo podrá adicionarse o reformarse cuando: a) la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados; b) una vez aprobada en los términos citados, se envíe a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado, y si el cómputo de los votos de los ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución. Sin embargo se prevé una regla en el sentido de que si en un mes después de que hubiere recibido el proyecto aludido, los ayuntamientos no remitan al Congreso del estado su opinión, se entenderá que aceptaron la adición o reforma⁷⁶.

⁷⁶ "Artículo 112.- Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las

89. Ahora bien, conviene recordar que el decreto 289 fue resultado de las reformas a la Constitución Local realizadas mediante los dictámenes 02 y 03. En efecto, del oficio número 002096 de once de junio de dos mil quince, a través del cual el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, solicitaron al Gobernador del Estado la publicación del Decreto número 289, se advierte lo siguiente⁷⁷:

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 161 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y 3, fracción I de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California, se remite en ocho (8) fojas útiles Decreto No. 289, mediante el cual SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 Y 81; Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES, AL ARTÍCULO 14, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; SE SUPRIME LA EXPRESIÓN “TÍTULO QUINTO” EN EL CAPÍTULO III DE DICHO TÍTULO, Y SE ADICIONA AL MISMO UN CAPÍTULO IV DENOMINADO DEL MINISTERIO PÚBLICO, así mismo SE REFORMA EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO No. 112, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, DE FECHA 17 DE OCTUBRE DE 2014.

Los presentes ordenamientos fueron aprobados en sesiones ordinarias de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebradas el día 23 de abril de 2015 y 1º de junio de 2015, y declarados procedentes conforme al procedimiento establecido en el Artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de B.C., en sesión ordinaria de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebrada el día 11 de junio de 2015”.

actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a Referéndum, de conformidad a las disposiciones que la Ley establezca.

Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante Dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite.”

⁷⁷ Este oficio obra en la página 1024 del Tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo.

90. En el caso, del análisis del procedimiento de reforma a la Constitución Local se advierte que por lo que respecta al dictamen 02 por el que se reformaron los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79, y 81 de la Constitución Local, el cual como hemos visto fue aprobado en sesión del Congreso Local celebrada el veintitrés de abril de dos mil quince por veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, mediante oficios números 001524, 001525, 001526, 001527 y 001528, todos de siete de mayo de dos mil quince, dirigidos a los ayuntamientos de Tecate, Mexicali, Playas de Rosarito, Ensenada y Tijuana, recibidos el ocho siguiente, el Presidente y la Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso Estatal remitieron copia certificada del aludido dictamen 02 a los municipios de la entidad, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución Política del Estado⁷⁸.
91. Ahora, si bien en autos sólo obra el oficio número 583/2015 de ocho de junio de dos mil quince suscrito por el secretario del Municipio de Tecate del Estado, por el que envió al Congreso del Estado las actas de sesión de cabildo celebradas el cinco de junio de dos mil quince, de las que se advierte que el municipio se manifestó a favor de la reforma a los artículos de la Constitución estatal que derivan del decreto 02⁷⁹, y no obra la existencia de algún otro oficio similar de los restantes municipios, ello no genera una violación con potencial invalidante del procedimiento de reformas a la Constitución Local, ya que el artículo 112 de la Constitución Local en ningún momento señala que la aprobación de los ayuntamientos debe realizarse de manera expresa, sino que por el contrario, prevé una regla de “afirmativa ficta” una vez

⁷⁸ Páginas 1016, 1020, 1021, 1022 y 1023 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁷⁹ Páginas 1017 y 1018 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Cabe señalar que en el mismo oficio, también se manifestó a favor de las reformas a la Constitución Local derivadas del dictamen 03, sin embargo, esto se narra más adelante.

que hubiere transcurrido un mes y los ayuntamientos no se hubiesen pronunciado.

92. En el caso del dictamen 02 se advierte que los ayuntamientos recibieron el ocho de mayo de dos mil quince los oficios aludidos y fue hasta la sesión de once de junio dos mil quince que el Congreso local emitió la declaratoria de procedencia correspondiente, esto es, había transcurrido ya el mes requerido conforme al artículo 112 de la Constitución Local, por lo que de ninguna manera se actualiza una violación al procedimiento de reforma a la Constitución Local, tal como lo aduce el partido político promovente.
93. Cabe señalar que si bien del considerando QUINTO de esta declaratoria de procedencia se advierte lo siguiente: “En consecuencia, únicamente el Ayuntamiento de Tijuana en fecha primero de junio y el Ayuntamiento de Tecate en fecha 08 de junio del 2015, respectivamente, remitieron en tiempo y forma el sentido de su voto donde se declaran a favor del Dictamen número dos de la Comisión de Reforma del Estado, por lo que se tiene por aceptada la reforma que contiene dicho Dictamen, en apego al artículo 112 del ordenamiento Constitucional Local”⁸⁰, de lo que se advierte que al parecer fueron dos ayuntamientos los que se pronunciaron expresamente a favor —Tijuana y Tecate—, ello de ningún modo trasciende a la determinación alcanzada, pues como hemos dicho, el artículo 112 de la Constitución Local, en ningún momento exige la manifestación expresa de los ayuntamientos, además de que en el caso había transcurrido el mes exigido por el propio precepto constitucional local. Por lo tanto resulta infundado este argumento de invalidez.

⁸⁰ Página 1000 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

94. Por lo que respecta al dictamen 03 por el que se reformaron los artículos 5 y 14 de la Constitución Local, el cual fue aprobado en sesión del Congreso Local de primero de junio de dos mil quince por veintitrés votos a favor⁸¹, mediante oficios números 001911, 001912, 001913, 001914 y 001915, todos de dos de junio de dos mil quince, dirigidos a los ayuntamientos de Tecate, Mexicali, Ensenada, Playas de Rosarito y Tijuana, respectivamente, recibidos el dos y tres del mismo mes y año, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso Estatal remitió copia certificada de este dictamen número 03 a los municipios de la entidad para los efectos establecidos en el artículo 112 de la Constitución del Estado y, al respecto, en autos obran copias certificadas de los siguientes oficios: a) oficio número 583/2015 de ocho de junio de dos mil quince suscrito por el secretario del Municipio de Tecate del Estado, por el que envió al Congreso del Estado las actas de sesión de cabildo celebradas el cinco de junio de dos mil quince, de las que se advierte que el municipio se manifestó a favor de la reforma a los artículos de la Constitución estatal que derivan del decreto 03⁸²; b) oficio suscrito por el Secretario del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, en el que informa al Congreso local que en sesión ordinaria de cabildo dicho ayuntamiento aprobó el dictamen 03; y, c) oficio número SGA/0420/VI/2015 suscrito por el Secretario General del Ayuntamiento de Playas de Rosarito, en el que informa al Congreso local que dicho ayuntamiento aprobó, por unanimidad de votos, el dictamen 03⁸³.

⁸¹ Páginas 41 y 42 del Tomo I del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California y páginas 1955 vuelta y siguientes del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁸² Páginas 1017 y 1018 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Cabe señalar que en el mismo oficio, también se manifestó a favor de las reformas a la Constitución Local derivadas del dictamen 03, sin embargo, esto se narra más adelante.

⁸³ Copia certificada de estos oficios obran de las páginas 794 a 815 del tomo II del expediente principal.

95. Cabe señalar que en el caso de este dictamen 03, si bien claramente no había transcurrido el plazo de un mes previsto en el artículo 112 de la Constitución Local, ello resulta irrelevante ya que tres de los cinco municipios del Estado de Baja California —Tecate, Mexicali y Playas de Rosarito—, se manifestaron a favor del dictamen 03, de ahí que en la sesión del Pleno del Congreso del Estado celebrada el once de junio de dos mil quince, se emitió la declaratoria de procedencia de estas reformas constitucionales derivadas del dictamen 03 y se señaló lo siguiente: “Consecuentemente, en vista de que los Ayuntamientos de Tecate, Playas de Rosarito y Mexicali remitieron en tiempo y forma ante esta Soberanía el sentido de su voto, declarándose a favor del Dictamen No. 03 de la Comisión de Reforma del Estado, se tiene por aceptada la reforma que contiene dicho Dictamen, en apego al Artículo 112 del Ordenamiento Constitución Local”⁸⁴.
96. Esto se corrobora con el acta de dicha sesión en la que se advierte que el Presidente cedió el uso de la voz al Diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez para dar lectura a la declaratoria de procedencia mediante la que se reformó el artículo 5 y se adicionó un segundo párrafo al artículo 14, ambos de la Constitución Local. Posteriormente el Presidente menciona que la Asamblea queda enterada⁸⁵.
97. De lo anterior se advierte que, al haberse aprobado el dictamen 03 por la mayoría de los municipios del Estado de Baja California —Tecate, Playas de Rosarito y Mexicali—, en la sesión del Pleno del Congreso

⁸⁴ La versión estenográfica de la sesión del Pleno del Congreso celebrada en esta fecha obra de las páginas 1228 a 1982 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de la entidad. La declaratoria a la que aquí nos referimos obra concretamente en las páginas 1955 vuelta y siguientes. Sin embargo, cabe señalar que en autos, no obra constancia alguna de los supuestos oficios de los Municipios de Playas de Rosarito y de Mexicali aludidos.

⁸⁵ Esto se desprende del Acta de la sesión parlamentaria celebrada el 11 de junio de 2015, la cual obra de las fojas 363 a 854 del Tomo IV del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo y la declaratoria aquí aludida se advierte concretamente de las páginas 839 a 841.

del Estado celebrada el once de junio de dos mil quince se emitió la declaratoria de procedencia correspondiente.

98. Por estas razones, este Tribunal Pleno estima que en el caso no se actualiza una violación al procedimiento de reforma con potencial invalidante, ya que como se ha precisado, fueron tres los municipios que se pronunciaron a favor de las reformas constitucionales derivadas del dictamen 03, por lo que se concluye que podía emitirse la declaratoria de procedencia correspondiente, puesto que en la aludida sesión del Congreso del Estado se manifestó que se contaba con la mayoría de los ayuntamientos del estado en favor —Tecate, Playas de Rosarito y Mexicali—, y esto se acredita con las constancias de autos. Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera que los argumentos de invalidez planteados por el partido político promovente son infundados.
99. **Tema 3. Violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello.** El decreto número 289 fue promulgado y publicado en suplencia del Gobernador del Estado por el Secretario General de Gobierno sin contar con atribuciones para ello, ni con la posibilidad de ejercer en suplencia una atribución constitucionalmente conferida al titular del poder ejecutivo del estado, por lo tanto, se violenta el principio de legalidad.
100. Son infundados estos argumentos de invalidez formulados por el partido político promovente. Es cierto que el Decreto 289 fue publicado por el Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, en suplencia del Gobernador de dicho Estado, y firmado por el Oficial Mayor de Gobierno, en suplencia del Secretario General de Gobierno, sin embargo, ello de ningún modo genera una violación al

procedimiento de reforma. En efecto, de la publicación del aludido decreto 289 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, se advierte, en lo que al caso interesa⁸⁶:

“FRANCISCO RUEDA GÓMEZ, SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, EN SUPLENCIA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, FRANCISCO ARTURO VEGA DE LAMADRID, ANUNCIO QUE EL CONGRESO DEL ESTADO HA DIRIGIDO AL SUSCRITO PARA SU PUBLICACION, EL DECRETO NUMERO 289 CUYO TEXTO ES EL SIGUIENTE:

LA H. XXI LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 27, FRACCIÓN I DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, EXPIDE EL SIGUIENTE:

DECRETO No. 289

...

DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, IMPRÍMASE Y PUBLÍQUESE.

MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, A LOS DOCE DÍAS DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL QUINCE.

FRANCISO RUEDA GÓMEZ, SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, En suplencia por la ausencia del Gobernador del Estado, con fundamento en los artículos 45 y 52, Fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Rúbrica
LORETO QUINTERO QUINTERO, OFICIAL MAYOR DE GOBIERNO, En suplencia del Secretario General de Gobierno, con fundamento en el artículo 54 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.”

101. De conformidad con los artículos 45 y 52, fracción II de la Constitución Política del Estado de Baja California, el Gobernador podrá ausentarse del territorio del Estado o separarse de sus funciones hasta por treinta días, dando aviso al Congreso y en esos casos el Secretario de Gobierno lo sustituirá y se hará cargo del despacho con las atribuciones que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California. Por su parte, el mismo artículo 52, en su fracción I indica que es atribución del Secretario de Gobierno autorizar con su firma las leyes y decretos que promulgue el Ejecutivo; asimismo, el artículo 54 de la Constitución Local dispone que el Oficial

⁸⁶ Página 86 y siguientes del expediente principal.

Mayor del Gobierno del Estado suplirá las faltas del Secretario de Gobierno⁸⁷.

102. De este modo, el hecho de que el decreto 289 haya sido publicado por el Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California por ausencia del Gobernador y firmado por el Oficial Mayor de Gobierno en suplencia del Secretario General de Gobierno, de ningún modo genera una violación al procedimiento de reforma y por tanto, resultan infundados los argumentos de invalidez planteados por el partido político promovente.
103. **Tema 4. Violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso dictamen —el número 03— que no concluyó el procedimiento de reforma.** El decreto número 289 al haber incluido elementos del diverso dictamen número 03 viola los principios de legalidad y certeza, pues no existen constancias que acrediten que este dictamen haya sido sometido a la aprobación de los ayuntamientos, que estos hayan dado respuesta favorable, que se haya formulado la declaratoria de incorporación constitucional respectiva y que, consecuentemente se haya promulgado y publicado por una autoridad competente. En el decreto 289, que tuvo como origen el dictamen número 02, aparecen impactadas las reformas que fueron materia del dictamen número 03 relacionadas con: a) la homologación en la fecha de inicio de los trabajos del proceso

⁸⁷ “Artículo 45.- El Gobernador podrá ausentarse del Territorio del Estado o separarse de sus funciones hasta 30 días, dando aviso al Congreso y en esos casos el Secretario de Gobierno se hará cargo del despacho con las atribuciones que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California”.

“Artículo 52.- Son atribuciones del Secretario de Gobierno:

I. Autorizar con su firma las Leyes y Decretos que promulgue el Ejecutivo, así como las disposiciones y acuerdos que éste dicte en el uso de sus facultades;

II. Substituir al Gobernador en los casos que esta Constitución indique;

...

“Artículo 54.- Las faltas del Secretario de Gobierno, serán suplidas por el Oficial Mayor del Gobierno del Estado”.

electoral en el segundo domingo de septiembre del año anterior a la elección; y, b) que cada municipio del estado deberá tener por lo menos un distrito en su demarcación territorial, reformas que corresponden a ciertas porciones normativas de los artículos 5 y 14 de la Constitución Local. Si bien el dictamen número 02 adolece de ciertos vicios en el procedimiento de reforma, mismos que han quedado referidos en los conceptos de invalidez aducidos, respecto del dictamen número 03 únicamente existen elementos para acreditar que fue dictaminado en comisiones y aprobado por el Pleno del Congreso del Estado mediante un procedimiento urgente de dispensa de trámites no justificado, sin que se tenga conocimiento del cumplimiento dado a las etapas posteriores del procedimiento de reforma —aprobación por los ayuntamientos; declaratoria de incorporación constitucional; y, su promulgación, publicación y vigencia—. De este modo, el decreto número 289 es inválido en las porciones normativas de los artículos 5 y 14 derivadas del dictamen número 03, ya que éste no concluyó el procedimiento de reforma necesario para su aprobación e inserción en el texto constitucional.

104. También son infundados estos argumentos de invalidez. Tal como lo señalamos al estudiar el tema 2 que antecede, de la narrativa del procedimiento de reformas se advierte que el decreto 289 fue resultado de las reformas a la Constitución Local realizadas mediante los dictámenes 02 y 03, lo que se corrobora con el oficio número 002096 de once de junio de dos mil quince, a través del cual el Presidente y el Secretario de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, solicitaron al Gobernador del Estado la publicación del Decreto número 289, del que se advierte lo siguiente⁸⁸:

⁸⁸ Este oficio obra en la página 1024 del Tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo.

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 161 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y 3, fracción I de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California, se remite en ocho (8) fojas útiles Decreto No. 289, mediante el cual SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 Y 81; Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES, AL ARTÍCULO 14, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; SE SUPRIME LA EXPRESIÓN “TÍTULO QUINTO” EN EL CAPÍTULO III DE DICHO TÍTULO, Y SE ADICIONA AL MISMO UN CAPÍTULO IV DENOMINADO DEL MINISTERIO PÚBLICO, así mismo SE REFORMA EL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO No. 112, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, DE FECHA 17 DE OCTUBRE DE 2014.

Los presentes ordenamientos fueron aprobados en sesiones ordinarias de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebradas el día 23 de abril de 2015 y 1º de junio de 2015, y declarados procedentes conforme al procedimiento establecido en el Artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de B.C., en sesión ordinaria de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebrada el día 11 de junio de 2015”.

105. Ahora bien, es inexacto que el dictamen 03 no haya concluido el procedimiento de reforma necesario para su aprobación e inserción en el texto constitucional ya que, como lo señalamos a detalle en el estudio del tema 2, si fue enviado a los ayuntamientos para efectos del artículo 112 de la Constitución Local⁸⁹ y si bien en autos sólo obra el oficio número 583/2015 de ocho de junio de dos mil quince suscrito por el secretario del Municipio de Tecate del Estado, por el que envió al Congreso del Estado las actas de sesión de cabildo celebradas el cinco de junio de dos mil quince, de las que se advierte que el municipio se manifestó a favor de la reforma a los artículos de la Constitución estatal que derivan del decreto 03⁹⁰, y no obra la

⁸⁹ Mediante oficios números 001911, 001912, 001913, 001914 y 001915, todos de dos de junio de dos mil quince, dirigidos a los ayuntamientos de Tecate, Mexicali, Ensenada, Playas de Rosarito y Tijuana, respectivamente, recibidos el dos y tres del mismo mes y año, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso Estatal remitió copia certificada de este dictamen número 03 a los municipios de la entidad para los efectos establecidos en el artículo 112 de la Constitución del Estado.

⁹⁰ Páginas 1017 y 1018 del Tomo V del Cuaderno de Pruebas Presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Cabe señalar que en el mismo oficio, también se manifestó a favor de las reformas a la Constitución Local derivadas del dictamen 03, sin embargo, esto se narra más adelante.

existencia de algún otro oficio similar de los restantes municipios, en la sesión del Pleno del Congreso del Estado celebrada el once de junio de dos mil quince, se emitió la declaratoria de procedencia de estas reformas constitucionales derivadas del dictamen 03, sesión de la que se advierte que se hizo alusión a que tres ayuntamientos enviaron en “tiempo y forma el sentido de su voto a favor” —Ayuntamientos de Tecate, Playas de Rosarito y Mexicali—, sin que algún diputado hubiera manifestado su opinión en contra de ello, concluyéndose con la emisión de la declaratoria de procedencia correspondiente.

106. De este modo, resultan infundados los argumentos de invalidez que el partido político hace valer.
107. **Tema 5. Invalidez de los decretos 290, 291, 292 y 293 por ser dependientes del decreto 289.** Al considerar fundadas las violaciones procesales respecto del decreto número 289, se debe extender su declaración de invalidez a los decretos 290, 291, 292 y 293 ya que éstos últimos dependen jerárquica y temporalmente del primero, al constituir normas reglamentarias de la Constitución Local. Adicionalmente, tanto el decreto 289 como los demás fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el mismo día (doce de junio de dos mil quince), e iniciaron su vigencia en forma simultánea, lo cual no puede ser ya que los decretos 290, 291, 292 y 293 contienen la creación de normas reglamentarias de las diversas aprobadas mediante el decreto número 289 y por tanto, éste debió haber entrado en vigor previamente.
108. Finalmente por lo que se refiere a este tema, este Tribunal Pleno estima que los argumentos de invalidez formulados por el partido político promovente también resultan infundados, ya que únicamente

los hace depender de la invalidez que pretendía respecto del decreto 289, el cual como se ha visto no contiene vicio alguno. El hecho de que tanto el decreto 289 como los demás hubieran sido publicados en el Periódico Oficial de la entidad del mismo día (doce de junio de dos mil quince), y hayan iniciado su vigencia en forma simultánea, no genera ningún vicio de invalidez, pues ello de ningún modo transgrede ningún dispositivo legal que regule el procedimiento de reformas constitucionales y legales. Por lo tanto, resultan infundados los argumentos de invalidez hechos valer.

109. **Análisis de los temas de fondo.** Una vez analizados los temas de violaciones al procedimiento de reformas y toda vez que resultaron infundados los conceptos de invalidez hechos valer al respecto, procede estudiar los temas relativos a las impugnaciones de fondo.
110. **Tema 1. Demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico y como atribución del Instituto Nacional Electoral.** (Artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Baja California).
111. El artículo impugnado indica:

“ARTICULO 14.- El Congreso del Estado estará integrado por Diputados que se elegirán cada tres años; electos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; diecisiete serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada Distrito Electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta ocho Diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.

Cada Municipio que integra el Estado, deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial.

Todos los Diputados tendrán idéntica categoría e igualdad de obligaciones y gozarán de las mismas prerrogativas.

Los Diputados, como representantes del pueblo, podrán auxiliar a sus representados y a las comunidades del Estado en sus demandas sociales y de orden administrativo de interés general, a fin de lograr su oportuna solución, por lo que las autoridades administrativas del Estado y los Ayuntamientos deberán atender su intervención y ver por la oportuna resolución de sus promociones”.

112. En sus argumentos de invalidez, los partidos políticos de la Revolución Democrática, Nueva Alianza y Morena, de manera coincidente, impugnaron el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Política del Estado de Baja California y señalaron que este precepto viola los artículos 1; 14; 16; 35, fracciones I y II; 41, fracción II y base V, apartado b), inciso a) numeral 2; 54, fracciones II y III; 116, fracciones II y IV incisos a) y b); y, 133 de la Constitución Federal porque no respeta el principio de igualdad del voto bajo el aforismo “un ciudadano, un voto”; tampoco respeta el equilibrio demográfico en la representación política porque se atiende a un criterio geográfico siendo que el criterio para la demarcación de los distritos de las entidades federativas debe ser demográfico —proporcional al número de habitantes—, para garantizar que el voto de cada uno de los ciudadanos tenga el mismo valor. Al establecer que cada municipio deberá tener, por lo menos, un distrito se vulnera este principio de distribución poblacional⁹¹.

⁹¹ Citan en apoyo a sus argumentos las tesis de jurisprudencia P./J. 2/2002; P./J. 4/2002; y, P./J. 60/2001 de rubros: “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCAION DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”; “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS”; y, “MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL”.

113. Además señalan que la norma impugnada también resulta inconstitucional porque el Instituto Nacional Electoral es el órgano competente para realizar en los procesos electorales, federales y locales, los trabajos relacionados con la geografía electoral y el diseño y determinación de los distritos electorales, así como la división del territorio en secciones electorales, sin embargo, con el artículo impugnado, el poder reformador de la Constitución del Estado de Baja California, pretende asumir esta facultad del Instituto Nacional Electoral, ya que fijó un lineamiento genérico que no resulta obligatorio ni observable para la autoridad constitucional competente en la materia al no contar con atribuciones para legislar al respecto, y con ello violenta el principio de supremacía constitucional y genera incertidumbre tanto para las autoridades como para los gobernados.
114. Finalmente aducen que la norma impugnada también es contraria al principio de certeza en materia electoral porque pretende contradecir y afectar el proceso de redistribución hecho ya por el Instituto Nacional Electoral desde noviembre de dos mil catorce, agregando de manera artificial un elemento de incertidumbre que debe ser expulsado del sistema jurídico electoral que se aplicará en las elecciones de dos mil quince.
115. Pues bien, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, en sesión pública de once de septiembre de dos mil catorce⁹², precisó que el artículo 41, base V, apartado B, inciso a) de la

⁹² Por mayoría de 7 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en relación con los temas 1: establecimiento e integración de las cuatro circunscripciones plurinominales para la elección de diputados por el sistema de representación proporcional, y 2: falta de fundamentación y motivación de la reforma al artículo 27, párrafo

Constitución Federal confiere atribuciones al Instituto Nacional Electoral (en adelante INE), en los procesos electorales federales y locales, únicamente respecto a la geografía electoral y a la *delimitación* de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan, más no para el *establecimiento* del número de distritos electorales y circunscripciones electorales en los que se dividirá el territorio estatal para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, pues esto dependerá del número de diputados que por dichos principios deban elegirse para la conformación de los Congreso locales, lo cual corresponde determinar a los Congresos locales por disposición expresa de la fracción II del artículo 116 de la propia Constitución Federal. Esta conclusión además derivó del estudio sistemático que llevó a cabo de los artículos constitucionales citados y de los diversos preceptos 32, punto 1, inciso a), fracción II; 44, punto 1, inciso I) y 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁹³.

segundo, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular votos concurrentes. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron votos particulares.

⁹³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

“**Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

...

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:

1. La capacitación electoral;
2. **La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;**
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

7. Las demás que determine la ley.

...

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

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

...

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: (Cabe señalar que esta ley tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal que otorgó competencia al Congreso de la Unión 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 la propia Constitución).

“Artículo 32.

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

I. La capacitación electoral;

II. La geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras;

III. El padrón y la lista de electores;

IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

V. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, y

VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

...

“Artículo 44.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

...

I) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; **así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso,** aprobarlos;

...

“Artículo 214.

1. La demarcación **de los distritos electorales** federales y **locales** será realizada por el Instituto con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General.

2. El Consejo General del Instituto ordenará a la Junta General Ejecutiva los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

3. Según lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución, una vez establecida la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales, basada en el último censo general de población, el Consejo General, aprobará, en su caso, la distribución de los distritos electorales entre las entidades federativas, asegurando que la representación de un estado sea al menos de dos diputados de mayoría.

116. De este modo, la *determinación o establecimiento* del número de los distritos electorales en que se deba dividir la entidad federativa para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, es una facultad que le corresponde al legislador local, pues dicho establecimiento forma parte de la configuración de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los Congresos de los Estados (artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, en concordancia con lo que establecen los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional y 32, punto 1, inciso a), fracción II, 44, punto 1, inciso I) y 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).
117. Retomando estas razones dadas en el precedente citado, resulta infundado el argumento de invalidez en el sentido de que el artículo 14, párrafo segundo de la Constitución Local invade las facultades del INE “en materia de geografía electoral y diseño y determinación de los distritos electorales”, pues este órgano, en lo que aquí se analiza, únicamente está facultado para *delimitar* los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan, y son las legislaturas estatales, las competentes para *determinar* el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa, dado que esta determinación forma parte de la configuración de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los Congresos de los Estados, lo cual también es competencia de las legislaturas locales.
118. Ahora bien, en cuanto a esta facultad de las legislaturas locales para la *determinación* del número de distritos electorales en los que se

4. Para la elección de los 200 diputados elegidos por el principio de representación proporcional, el Consejo General aprobará, en su caso, previo al inicio del proceso electoral, la conformación de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.”

divida la entidad federativa, también ya este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2001, en sesión pública de tres de enero de dos mil dos⁹⁴, se pronunció en el sentido de que de conformidad con el artículo 116, fracción II de la Constitución Federal, la distribución de los distritos electorales debe hacerse, necesariamente, atendiendo a la densidad poblacional y no a otros criterios —como el geográfico o de territorialidad—, pues sólo así se da congruencia al principio de proporcionalidad previsto en el citado precepto constitucional, de tal modo que cada voto emitido tenga el mismo valor. De este precedente resultaron las tesis P./J. 2/2002 y P./J. 4/2002, de rubros “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL” y “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS”⁹⁵.

⁹⁴ Por unanimidad de 10 votos.

⁹⁵ **“DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la demarcación de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados y que la distribución de éstos entre las entidades federativas se hará con base en el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría, esto es, dicho precepto acoge tanto un principio poblacional, como uno geográfico, para la división territorial de los distritos electorales; sin embargo, conforme al sistema normativo que prevé la propia Constitución Federal, se concluye que la citada disposición sólo tiene aplicación en el ámbito federal, es decir, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y no así para las entidades federativas, cuya reglamentación está prevista expresamente en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales establece únicamente el criterio poblacional”. Tesis P./J. 2/2002. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV. Febrero de 2002. Página 591.

“DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO

119. De este modo y aplicando este precedente, resulta inconstitucional el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Local que establece que cada municipio que integra el Estado “deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial”, ya que transgrede lo dispuesto por el artículo 116, fracción II de la Constitución Federal, al dejar sin efecto y sin valor el principio de proporcionalidad ahí previsto, pues con una disposición como la aquí impugnada, la asignación de los diputados electos por mayoría relativa no se realizaría con base en el número de electores en cada distrito uninominal, sino bajo un criterio geográfico ya que se tomaría como base el número de municipios existentes en la entidad. Por lo tanto, resulta fundado el argumento de invalidez de los partidos promoventes y por consiguiente procede declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California.
120. Derivado de esta declaratoria de invalidez del párrafo 2º del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California, por única ocasión y con el fin de salvaguardar el principio de certeza en materia electoral, la distritación que deberá aplicarse en el inminente proceso electoral, será la que estaba en vigor antes de junio de dos mil quince ya que ésta no adolece del vicio de inconstitucionalidad que aquí se ha

EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS. El artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Campeche, al señalar expresamente que la distribución de los distritos uninominales entre los Municipios se hará teniendo en cuenta el último censo general de población y que la demarcación de los aludidos distritos será la que resulte de dividir la población total del Estado entre dichos distritos, acoge un criterio poblacional, que es al que, en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe atenderse para la distribución de los citados distritos; sin embargo, el hecho de que el propio artículo 31 establezca que, en ningún caso, alguno de los Municipios del Estado puede quedar sin representación particular ante el Congreso, por no contar cuando menos con un diputado de mayoría relativa, transgrede el citado precepto de la Constitución Federal. Ello es así porque, conforme al referido artículo 31, la asignación de los diputados elegidos por mayoría relativa no se basa en el número de electores existentes en el distrito uninominal, sino en el número de Municipios existentes en la entidad, es decir, para la distribución se atiende al criterio geográfico y no poblacional como lo exige el señalado numeral de la Ley Fundamental”. Tesis P./J. 4/2002. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV. Febrero de 2002. Página 590.

invalidado puesto que únicamente se basa en un criterio poblacional; dicha ultra actividad tiene como fin el salvaguardar la certeza en el desarrollo del siguiente proceso electoral, en el entendido de que esta distritación mantiene el mismo número de distritos —diecisiete— y está basada en el censo de población de dos mil diez.

121. **Tema 2. Sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores; y falta de definición de los parámetros de votación a considerarse para estas asignaciones.** (Artículos 15, fracción I, inciso c); y, fracción II; 79, fracción II, inciso b); y, fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f) último párrafo de la Constitución Política del Estado de Baja California y 32, fracción II de la Ley Electoral de la entidad).

122. Los artículos impugnados prevén:

Constitución Política del Estado de Baja California:

“Artículo 15.- La asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que se establezca en la Ley, y atendiendo lo siguiente:

1.- Para que los partidos políticos tengan este derecho deberán:

a).- Participar con candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales;

b).- Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, y

c) Haber obtenido el registro de la lista de cuatro candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional. Corresponde a cada partido político o coalición, en su caso, determinar si la primera asignación que le corresponda por este principio, será con base en la lista registrada o por porcentaje de votación válida, especificándolo en el periodo de registro de la lista de candidatos o en su caso, en el convenio de coalición, ante el Instituto Estatal Electoral.

II.- El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará un Diputado a cada partido político que tenga derecho a ello. Esta primera asignación corresponderá a los candidatos a diputados de las listas previamente registradas ante la autoridad electoral o los que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría.

En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse;

...”

“Artículo 79.- Los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que resulte de la aplicación a cada Municipio de las siguientes bases:

I.- El número de Regidores de mayoría relativa y de representación proporcional será:

a) Los Municipios cuya población sea menor de doscientos cincuenta mil habitantes, tendrán cinco regidores electos según el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores de representación proporcional;

b) Los municipios cuya población se encuentre en el rango comprendido de doscientos cincuenta mil a quinientos mil habitantes, tendrán siete regidores electos según el principio de mayoría relativa y hasta seis de representación proporcional;

c) Los Municipios cuya población exceda de quinientos mil habitantes, tendrán ocho Regidores electos según el principio de mayoría relativa y hasta siete regidores de representación proporcional.

II.- Para que los partidos políticos o coaliciones tengan derecho a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Haber obtenido el registro de planilla completa de candidatos a munícipes en el Municipio que corresponda;

b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de munícipes correspondientes; y

c) No haber obtenido la constancia de mayoría respectiva, y

III.- La asignación de regidores mediante el principio de representación proporcional se sujetará, a lo que disponga la Ley respectiva y mediante el siguiente procedimiento:

a) El Instituto Estatal Electoral determinará qué partidos políticos o coaliciones cumplen con lo estipulado en la fracción anterior;

b) Primeramente asignará un Regidor a cada partido político o coalición con derecho a la representación proporcional.

En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de regidurías por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarlas;

c) Si después de efectuada la operación indicada en el inciso anterior aún hubiera regidurías por asignar, se realizarán las siguientes operaciones:

1.- Se sumarán los votos de los partidos políticos o coaliciones con derecho a la representación proporcional, que servirá como base para obtener los nuevos porcentajes de participación a que se refiere el numeral siguiente:

2.- Se deberá obtener el nuevo porcentaje de cada partido político o coalición, que tenga derecho a la asignación mediante el cociente natural que se obtiene multiplicando la votación municipal de cada partido político o coalición por cien, y dividiendo el resultado entre la suma de los votos de los partidos políticos o coaliciones participantes;

3.- Se obtendrá la expectativa de integración al Ayuntamiento de cada partido político o coalición, con derecho a ello mediante el cociente natural que se obtiene multiplicando el porcentaje obtenido en el numeral anterior de cada partido político o coalición por el número de regidurías de representación proporcional que corresponda, según la fracción I de este Artículo, dividiéndolo entre cien, y

4.- Se le restará de la expectativa de integración al Ayuntamiento a cada partido político o coalición, la asignación efectuada en los términos del inciso b) de esta fracción;

d) Se asignará a cada partido político o coalición alternadamente, tantas Regidurías como números enteros se hayan obtenido de la operación realizada en el numeral 4 del inciso anterior;

e) En caso de que aún hubieren más regidurías por repartir, se asignarán a los partidos políticos o coaliciones que conserven los restos mayores, después de deducir las asignaciones efectuadas en el inciso anterior, y

f).- La asignación de las regidurías de representación proporcional que correspondan a cada partido político o coalición, la hará el Instituto Estatal Electoral de la lista de candidatos a Regidores que haya registrado cada partido político o coalición, en el orden que los mismos fueron registrados.

Los integrantes de los ayuntamientos contarán con sus respectivos suplentes.

Los conceptos que señala el Artículo 15 de esta Constitución, serán aplicables para el desarrollo de la fórmula de asignación aquí prevista.”

Ley Electoral del Estado de Baja California:

“**Artículo 32.-** El Consejo General, hará la asignación de regidores mediante el principio de representación proporcional, conforme al siguiente procedimiento:

I. Determinará qué partidos políticos, en lo individual o en coalición, cumplen con lo establecido en el artículo anterior;

II. Primeramente asignará un Regidor a cada partido político con derecho.

En el caso que el número de partidos políticos sea mayor que el de regidurías por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarlas;

III. ...”

123. En sus argumentos de invalidez el Partido Nueva Alianza señala que los preceptos impugnados violan los artículos 14; 16; 41, base V, apartado B), inciso a), numeral 2; y, 54, fracciones II y III de la Constitución Federal porque no existe la conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación que habrán de considerarse en las diversas etapas del procedimiento de asignación de diputados y regidores electos por el principio de representación proporcional. Indica que las reformas realizadas a los artículos 15 y 79 de la Constitución Local inciden en la regulación del sistema de representación proporcional tanto para la integración del congreso como de los ayuntamientos del estado, mediante la asignación de diputados y regidores por dicho principio, sin embargo, en el artículo 79 se insertó una regla que dispone la aplicación de los conceptos previstos para el desarrollo de la fórmula de diputados en la fórmula de asignación de regidores de representación proporcional, lo cual genera

una antinomia normativa ya que la porción normativa reformada del artículo 15 refiere el concepto legal de “porcentaje de votación válida” sin precisar cuáles son los elementos a considerar en dicho tipo de votación, siendo que del contenido del artículo 79 se advierten tres conceptos legales relacionados con la votación en la elección de regidores por el principio de representación proporcional: a) la votación emitida en la elección de municipales; b) la votación municipal de cada partido político; y, c) la suma de los votos de los partidos políticos o coaliciones participantes; sin embargo, ninguno se encuentra definido en los elementos que deben considerarse para su conformación y no coinciden con el concepto legal previsto por el artículo 15. De hecho en la regulación legal del tema, tampoco se advierten definiciones conceptuales que permitan tener la certeza debida al momento de realizar la asignación, tanto para diputados como para regidores, por el principio de representación proporcional.

124. Ejemplifica señalando que del artículo 22, fracción II de la Ley Electoral del Estado de Baja California, se colige que uno de los requisitos que deben cumplir los partidos políticos para acceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional es el de haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida, sin que en dicha disposición ni en alguna otra, se señalen los elementos componentes de dicha votación.
125. De igual forma, señala que del último párrafo del mismo artículo 22 se observa la referencia a un concepto legal diverso que no tiene soporte constitucional la “votación estatal emitida”, el cual a diferencia de la “votación válida emitida” sí se define como aquélla que resulta de sumar la votación obtenida en las casillas especiales a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría

relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

126. Continúa ejemplificando y precisa que en el artículo 26, fracción I, inciso a) de la ley señalada, se establece como parámetro para asignar diputados la cantidad obtenida de la sumatoria de votos de los partidos políticos en la elección de diputados por el principio de representación proporcional que reúnan los requisitos.
127. Asimismo, señala que en el artículo 27, fracción II, segundo párrafo del mismo ordenamiento legal, se define a la “votación válida” —concepto diverso a la votación válida emitida—, como la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate.
128. Finalmente, en el artículo 31, fracción II de dicho ordenamiento, relativo a la asignación de regidores electos por el principio de representación proporcional, se establece como requisito para acceder a dicha distribución el haber obtenido por lo menos “el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales”, sin que tal concepto se encuentre definido y mucho menos relacionado o derivado de alguno de los conceptos constitucionales y legales previstos para el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, razón por la cual, la aplicación de los mismos en el desarrollo de las fórmulas de asignación respectiva no sólo resulta confuso e incierto, sino que material y legalmente hace nugatoria la remisión normativa conceptual prevista en el último párrafo del inciso f) del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Baja California.
129. Por su parte, el Partido Morena en sus conceptos de invalidez señala

que los preceptos impugnados violan los artículos 1; 41; 116, fracción II y IV; y, 133 de la Constitución Federal porque la integración constitucional de las legislaturas locales debe ser plural y diseñada bajo un sistema mixto de elección a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, ya que éstos de manera conjunta, procuran que cada voto ciudadano válido esté debidamente representado en la integración del congreso local —ya sea por un diputado de mayoría relativa o bien por uno de representación proporcional—, sin embargo, esto se impide con el sistema de asignación directa a quien registre y obtenga un 3%, desnaturalizando así la representación proporcional ya que podría ser el caso de que se asignen regidores y diputados a partidos subrepresentados, lo que sería contrario al artículo 116, fracción IV incisos a) y b) que prevén el principio de certeza, así como a la fracción II del mismo artículo 116 y al 115 que establecen una representación directa del pueblo en dichos poderes.

130. Agrega que el requisito combatido del 3% del total de la votación válida emitida es desproporcional y no tiene razonabilidad alguna respecto a la asignación de diputados y regidores de representación proporcional ya que si bien, la Constitución Federal estableció este umbral para que los partidos políticos nacionales conserven su registro, en ningún momento dispuso que ese mismo porcentaje fuera el suficiente para la obtención de una diputación de representación proporcional a nivel local, sino que exclusivamente así lo ordenó para la integración de la Cámara de Diputados en términos de la fracción II del artículo 54 de la Constitución Federal.
131. La falta de razonabilidad y proporcionalidad deriva esencialmente en que, dependiendo la elección, el porcentaje correspondiente para la

asignación de diputaciones no será exactamente del 3%, lo que también implica que las bases de sobrerrepresentación del 8% se vean igualmente modificadas, puesto que se puede llegar a asignar una diputación cuando ya se haya rebasado el tope de sobrerrepresentación y también se puede restar dicha votación al tope de sobrerrepresentación de manera artificiosa al asignar una diputación sobrevaluada respecto del cociente de votación, estableciéndose así una base desproporcional y sin sustento constitucional en el artículo 54 de la Constitución Federal.

132. En principio conviene precisar que si bien el Partido Morena indica en su demanda que impugna el artículo 15, fracción II de la Constitución Local, lo cierto es que de sus conceptos de invalidez se advierte que también impugna la fracción I, inciso b) de dicho precepto ya que en sus conceptos de invalidez hace valer argumentos en contra del requisito de la obtención del 3% del total de la votación válida emitida para la asignación de diputados, lo que se encuentra regulado en esta fracción e inciso citados. De este modo, en atención a lo previsto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, y derivado de los argumentos de invalidez planteados por el Partido Morena, este Tribunal Pleno también tiene como precepto impugnado en este apartado al artículo 15, fracción I, inciso b) de la Constitución Política del Estado de Baja California.
133. Ahora bien, para contestar los argumentos de invalidez planteados, es necesario precisar que este Tribunal Pleno en diversos precedentes⁹⁶, se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano, respecto

⁹⁶ Entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010; 26/2011 y su acumulada 27/2011; y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012. Estas consideraciones se retomaron en la acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014.

del cual, entre otras cuestiones, y en lo que al caso interesa, ha señalado lo siguiente:

134. Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general por el que se regula el sistema electoral mexicano, y prevén en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno;
135. Los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal contemplan, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de mil novecientos setenta y siete, conocida como “Reforma Política”, mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días;
136. Conforme a la teoría, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país; la característica principal de este sistema es fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado, y este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada;
137. La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor; es muy difícil encontrarlo de manera pura, pues la mayor parte de los sistemas que lo utilizan, lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría; la introducción de este principio obedece a la

necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple;

138. Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones, por lo que pueden ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia;
139. En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete; la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres introdujo una ligera variante llamada de “diputados de partidos”, que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo, y la diversa reforma de mil novecientos setenta y dos introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello, pero el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario;
140. El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato y, además, propicia el acercamiento entre candidato y elector, con lo que puede permitirse al votante una

elección más informada con respecto de la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido;

141. El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados para reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión;
142. La decisión del Órgano Reformador de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete ha permitido que este último se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual, los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales;
143. El término “uninominal” significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate, por su parte, el de “circunscripción plurinomial” aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinomial (que significa más de uno);

144. Con la reforma del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis se determinó que se constituirían cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país;
145. Por lo que se refiere a las entidades federativas, el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal obliga a los estados a integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en tanto que la fracción IV del mismo dispositivo jurídico establece las bases o parámetros que regirán en los Estados en materia electoral, entre los que se encuentran las reglas aplicables a las elecciones locales, a las autoridades electorales estatales, a los partidos políticos en materia de financiamiento, uso de medios de comunicación social, límites y revisión de los recursos a los partidos políticos, y las relativas a las sanciones y faltas;
146. Las Legislaturas de los Estados deben introducir la representación proporcional en su sistema electoral local, aunque no tienen la obligación de adoptar, **tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sino sólo de establecerlos dentro del ámbito local**, de manera que cumplirán y se ajustarán al artículo 116 constitucional, antes mencionado, si adoptan los citados principios en su sistema electoral local;
147. Si bien el artículo 52 de la Constitución Federal establece el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, **dicho dispositivo es aplicable**

únicamente al ámbito federal, pues se refiere de manera expresa a ese órgano legislativo, mientras que el artículo 116 de la propia Ley Fundamental es el que rige para el ámbito estatal y, por tanto, en él se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas, y

148. Lo anterior no implica, de ningún modo, que ante la falta de una disposición expresa y tajante, los estados tengan libertad absoluta para establecer barreras legales, pues deben atender al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad, por lo que deben tomar en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas, para que puedan participar en la vida política, aunque cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado al efecto, **siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad**, cuestión que, en cada caso concreto, corresponderá determinar a la Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad, para verificar si el establecimiento de un porcentaje determinado es constitucional o no.
149. Pues bien, de lo señalado hay que resaltar para la resolución de este tema, básicamente lo precisado en los últimos cuatro párrafos precedentes, esto es, que la facultad de reglamentar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional corresponde a las Legislaturas Estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116 de la Constitución Federal, deben considerar en su sistema ambos principios de elección.

150. Ahora, conviene referir que el diez de febrero de dos mil catorce, se introdujeron trascendentes reformas a la Constitución Federal, en las que se modificaron diversas estipulaciones del sistema electoral en nuestro país, a esta reforma se le conoce también como la reforma político-electoral; entre tales reformas destaca la realizada al artículo 116, en donde se modificaron diversas disposiciones en el ámbito estatal, destacando –en lo que nos ocupa- la reforma a la fracción II, en lo tocante al principio de representación proporcional en la integración de los Congresos de los Estados.
151. En efecto, el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, señala:

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

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

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

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. 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.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún

caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

(ADICIONADO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

(ADICIONADO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)

Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

(ADICIONADO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

(ADICIONADO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

(ADICIONADO, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)

Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.

(...)"

152. En lo que al caso interesa, el citado precepto constitucional señala que el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; que dichas legislaturas se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; que 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, indica que 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.
153. De la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se advierte que el Constituyente Permanente tomó en cuenta los criterios antes referidos y, al respecto, consideró necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal. Para que, la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos locales, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbólica. Asimismo, que si bien las Legislaturas estatales gozan de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, lo cierto es que, no se debe llegar al

extremo de que la forma aceptada minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la Legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules. Así entonces, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio⁹⁷.

⁹⁷ “Del contenido del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivan una serie de principios básicos que deben inspirar y determinar la conformación de los poderes locales y el orden constitucional de las entidades federativas. En particular, se desprende como principio fundamental en las elecciones estatales, el de representación proporcional como sistema electoral, adicional al de mayoría relativa en los términos de las propias disposiciones, para la elección de los representantes populares.

La reforma al párrafo tercero de la fracción II del artículo 116, que obligó a los estados para que sus Legislaturas se integren con diputados elegidos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, responde al espíritu del constituyente permanente de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

Es decir, que por cuanto hace a las entidades federativas, con el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución federal, se instituye la obligación para integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios, mayoría relativa y representación proporcional.

En este sentido, es indudable que para efectos de desarrollar las legislaciones locales de la materia, esta disposición debe ubicarse, por razón de su contenido, en relación directa con el sustrato normativo de los artículos 52 y 54 también de nuestra Ley Fundamental, que prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Así lo ha interpretado la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98 promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en

contra del decreto número 138, emitido por la Legislatura local de Quintana Roo, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de esa entidad federativa, llegó a la conclusión de que el artículo 54 de la Ley Fundamental contiene bases generales que tienen también que observar las Legislaturas de los estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en la integración de los órganos legislativos locales.

Para arribar a esa deducción, nuestro más alto tribunal se fundó en que el principio de representación proporcional, como garante de pluralismo político, tiene como objetivos primordiales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano, siempre que tengan cierta representatividad; que cada partido alcance, en el seno del Congreso o la Legislatura correspondiente, una representación aproximada al porcentaje de su votación total; y evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes.

Consideró también, que la abundancia de criterios doctrinarios y de modelos para desarrollar el principio de proporcionalidad, ponían de manifiesto que sería difícil intentar definir la manera precisa en que las Legislaturas locales debían desarrollarlo en sus leyes electorales, pero que esa dificultad se allanaba si se atendía a la finalidad esencial del pluralismo político, y a las disposiciones con que el propio poder revisor de la Constitución ha desarrollado ese principio para su aplicación en las elecciones federales.

Es decir, la posición de la suprema corte consiste en que todas las legislaciones de los estados, al desarrollar el principio de representación proporcional, deben igualmente contemplar de manera obligatoria las bases previstas en el artículo 54 de la Carta Magna.

No obstante esta clara y acertada interpretación, al resolver diversos juicios de revisión constitucional electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sustentado tesis contrarias a la emitida por la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación. Argumenta la Sala Superior que no existe sustentó suficiente para considerar que las bases establecidas en el artículo 54, sean el producto de la aplicación de principios generales del orden constitucional, que resulten aplicables a las demás clases de elecciones que son objeto de alguna regulación en la propia Carta Magna. Es decir, sostiene nuestro máximo tribunal electoral que el hecho de que el mencionado artículo 54 constitucional establezca determinadas bases que regulan la elección y asignación de diputados de representación proporcional en el ámbito federal, no implica que las Legislaturas de las entidades federativas deban ceñirse a éstas, toda vez que según la Sala Superior, con base en la facultad de los estados concedida en el pacto federal de darse sus propias leyes, el artículo 116 reservó a las entidades federativas la facultad de precisar las normas que rigen tal elección, disposición que tiene preeminencia sobre el contenido del artículo 54, al ser una norma específica que contiene los lineamientos que deben seguir los estados en la conformación del Poder Legislativo local, pues si el constituyente hubiera pretendido que el sistema de representación proporcional en las entidades federativas se regulara de manera idéntica a lo previsto a nivel federal, así lo habría señalado en el texto mismo de la fracción II del artículo 116.

El resultado práctico de esta contradicción de tesis ha sido muy grave. En entidades federativas donde sus normas electorales no establecen límites similares a los previstos en la base estatuida en la fracción V del referido artículo 54, los órganos legislativos locales se integran, sin ninguna posibilidad de remedio jurisdiccional, con altos grados de sub y sobrerrepresentación a favor de los partidos políticos dominantes. Reduciendo en forma irremediable la proporcionalidad natural y, con ello, desnaturalizando el sistema mismo de representación proporcional, al colocarlo en situación meramente simbólica y carente de importancia en la conformación de las Legislaturas.

Entonces, es evidente que para poder cumplir con el espíritu del poder revisor de la Constitución que introdujo la representación proporcional como forma de garantizar el pluralismo político, se hace necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción II del artículo 116. Para que la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos locales, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbólica.

Que las Legislaturas estatales gocen sí de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, pero sin llegar en modo alguno al extremo de que la forma aceptada minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la Legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules.

154. Señalado lo anterior, en lo que al caso interesa debe destacarse, por una parte, que el principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de escaños que corresponda a los votos emitidos a su favor, para lograr una representación más adecuada y garantizar, de forma adecuada, el derecho de participación política de las minorías y, por otra, que las legislaturas locales tienen la facultad de reglamentarlo, conforme al texto expreso del artículo 116 de la Constitución Federal.
155. El precepto constitucional en cita pone de relieve que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, aunque esto no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento y, 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.

Así, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio”.

156. Así, siempre que respete los parámetros apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior del Congreso Estatal.
157. Precisado lo anterior, debe señalarse que el artículo 13, primer párrafo de la Constitución Política del Estado de Baja California, establece que el Congreso del Estado estará integrado por diputados que se elegirán cada tres años y que serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Diecisiete diputados serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada Distrito Electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta ocho diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal. Se prevé también que por cada diputado propietario se elija un suplente.
158. Por su parte, el artículo 79, fracción I de la Constitución Local establece que los ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que resulte de la aplicación a cada Municipio de las siguientes bases: a) los municipios cuya población sea menor de doscientos cincuenta mil habitantes, tendrán cinco regidores electos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores de representación proporcional; b) los municipios cuya población se encuentre en el rango comprendido de doscientos cincuenta mil a quinientos mil habitantes, tendrán siete regidores electos por el principio de mayoría relativa y hasta seis de representación proporcional; y, c) los municipios cuya población exceda de quinientos mil habitantes, tendrán ocho regidores electos por el principio de mayoría relativa y hasta siete regidores de representación proporcional.

159. Ahora bien, los artículos 15 y 79 de la Constitución Local impugnados establecen el procedimiento para la asignación, tanto de los diputados electos por el principio de representación proporcional (artículo 15), como de los regidores electos por el mismo principio (artículo 79) y, entre otras cosas establecen para ello, una barrera legal del tres por ciento para que los partidos políticos tengan derecho a este tipo de asignaciones, cuestión ésta que es justamente la impugnada por el Partido Morena.
160. En efecto, por lo que se refiere a la asignación de diputados, el artículo 15, en su fracción I, inciso b) precisa que para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional deberán, entre otras cosas “... b) haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional”; y, del mismo modo, el artículo 79, fracción II, inciso b) exige a los partidos políticos para este tipo de asignación en el caso de regidores “... b) haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de munícipes correspondientes”.
161. Pues bien, en opinión de este Tribunal Pleno, este porcentaje exigido por la Constitución Política del Estado de Baja California, para la asignación, tanto de diputados como de regidores, por el principio de representación proporcional resulta razonable, ya que el tres por ciento referido, no impide una representación real ni en el Congreso ni en los ayuntamientos.
162. En efecto, si se toma en cuenta que en el Estado de Baja California se eligen hasta ocho diputados por dicho principio, cada uno de ellos debería representar aproximadamente el doce punto cinco por ciento de la votación válida emitida en la elección, por lo que el límite

impuesto a los partidos políticos para tener derecho a dicha asignación está muy por debajo de ese porcentaje.

163. Por su parte, tratándose de los ayuntamientos, si se toman en cuenta los cinco regidores electos por el principio de representación proporcional en los municipios cuya población sea menor a doscientos cincuenta mil habitantes, cada regidor debería representar aproximadamente el veinte por ciento; si se toman en cuenta los seis regidores electos por el principio de representación proporcional en los municipios cuya población oscile entre doscientos cincuenta mil y quinientos mil habitantes, cada regidor debería representar aproximadamente el dieciséis punto seis por ciento; y finalmente, si se toman en cuenta los siete regidores electos por el principio de representación proporcional en los municipios cuya población sea mayor a quinientos mil habitantes, cada regidor debería representar aproximadamente el catorce punto veintiocho por ciento, con lo que de igual forma, el límite impuesto a los partidos políticos para tener derecho a dichas asignaciones está muy por debajo del porcentaje del tres por ciento previsto en la norma impugnada.
164. De este modo, los artículos impugnados no hacen nugatorio el acceso a partidos políticos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad, sino que pretende que no se aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños; por lo tanto, el tres por ciento exigido es una exigencia razonable en el marco del principio de representación proporcional, dado que además es acorde con el

porcentaje requerido a los partidos políticos para conservar su registro⁹⁸.

165. Por lo tanto, resultan infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el Partido Morena en contra de los artículos 15 y 79 de la Constitución Política del Estado de Baja California y por los mismos motivos también es infundada la impugnación que al respecto hace en relación con el artículo 32, fracción II de la Ley Electoral de la entidad, ya que este precepto únicamente refiere que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, hará la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, entre otras cosas, a cada

⁹⁸ Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

...

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

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

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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:

...

(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales;

...”

partido político con derecho a ello, es decir, a aquéllos que hubiesen alcanzado el tres por ciento aludido.

166. Cabe señalar que similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver en sesión pública de once de septiembre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos, la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014⁹⁹.
167. Por lo que se refiere a los conceptos de invalidez que hace valer el Partido Nueva Alianza en contra de los artículos 15, fracción I inciso c) y 79, fracción II, inciso b) y fracción III incisos c) numeral 2 e inciso f) último párrafo de la Constitución Local, esencialmente por la falta de conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación, así como de la supuesta antinomia entre el citado artículo 15 y el 79, este Tribunal Pleno estima que también resultan infundados por lo siguiente.
168. En principio debe señalarse que no existe la supuesta “antinomia” señalada entre los artículos 15 y 79 de la Constitución Política del Estado de Baja California porque ambos preceptos se refieren a supuestos diversos, el primero al procedimiento para la asignación de los diputados electos por el principio de representación proporcional y el segundo a la mecánica de asignación de los regidores electos por el citado principio, por lo que, de ningún modo puede sostenerse que

⁹⁹ En estas acciones fue ponente el ministro Pardo Rebolledo, y en cuanto a este punto la votación fue por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en relación con el tema 4: porcentaje mínimo requerido para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

exista la antinomia alegada ya que ambos preceptos regulan supuestos diversos.

169. Por lo que se refiere a la falta de conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación este Tribunal Pleno estima que los argumentos de invalidez también devienen infundados por lo siguiente.
170. Los términos “votación estatal emitida” y “votación válida” en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, son conceptos que permiten definir la votación base que se tomará en cuenta para la asignación de legisladores y regidores por el principio de representación proporcional.
171. El artículo 22 de la Ley Electoral del Estado define a la “votación estatal emitida” como aquélla que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados¹⁰⁰. Por su parte, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 27 del mismo ordenamiento legal define a la “votación válida” como la sumatoria de

¹⁰⁰ “Artículo 22.- Para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Participar con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales;

II. Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, y

III. Haber obtenido el registro de la lista de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional.

La votación estatal emitida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.”

los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate¹⁰¹.

172. De las disposiciones referidas se advierte que, para efectos de determinar los partidos políticos con derecho a participar en la asignación de curules o en su caso, de regidurías por el principio de representación proporcional, se deben tomar en cuenta la totalidad de los votos válidos depositados en las urnas a favor de cada partido político, pues los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, se deducen de la totalidad de los votos depositados en las urnas, para este efecto.
173. De este modo, lo que la norma electoral toma en consideración a fin de que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, es la totalidad de los votos válidos otorgados en favor de cada partido político, pues los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, se deducen de la totalidad de los votos extraídos de las urnas.
174. Ahora, si bien como lo señala el partido político promovente, en los apartados de los preceptos de la legislación local no se define si la cantidad de votos válidos otorgados a los partidos políticos que no hubieren alcanzaron el tres por ciento de la votación también se deberá deducir para obtener la totalidad de los partidos con derecho a participar en la asignación por el principio de representación proporcional, esto no es suficiente para considerar que se contraría a la Constitución Federal, pues tal porcentaje representa el punto de

¹⁰¹ "Artículo 27.- ...

II. ...

Se entenderá por votación válida, la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate;

..."

partida para permitir una mejor proporción entre los votos obtenidos por los partidos políticos con derecho a ello y los diputados o regidores de representación proporcional que le sean asignados.

175. Por lo tanto, una interpretación del sistema electoral local a partir del artículo 22 de la Ley Electoral Local, llevará a entenderlo como que la “votación estatal emitida” o “votación válida” o “votación válida emitida” es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados y la de los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento de esa votación, máxime que el propio artículo 22 en su fracción II establece esto como uno de los requisitos para acceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.
176. Esto permite establecer de manera adecuada cada uno de los conceptos de votación que se utilizarán en la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional. Por lo tanto, al resultar infundados también estos conceptos de invalidez formulados por el Partido Nueva Alianza, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 15, fracción I inciso c) y 79, fracción II, inciso b) y fracción III inciso c) numeral 2 e inciso f) último párrafo de la Constitución Local.
177. De este modo, al haber resultado infundados todos los argumentos de invalidez analizados en este tema, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 15, fracción I, inciso c); y, fracción II; 79, fracción II, inciso b); y, fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f)

último párrafo de la Constitución Política del Estado de Baja California y 32, fracción II de la Ley Electoral de la entidad.

178. **Tema 3. Regulación insuficiente en materia de coaliciones.**

(Artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, así como el resto de dicho ordenamiento jurídico por la insuficiente regulación en la materia).

179. El artículo impugnado indica:

“Artículo 59.- Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones locales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley General y en los lineamientos que en su caso emita el Instituto Nacional Electoral.

Los partidos políticos nacionales y locales de nuevo registro no podrán convenir coaliciones, con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

Los partidos políticos que busquen coaligarse para el proceso electoral respectivo, deberán presentar la solicitud de registro del convenio al Consejero Presidente del Consejo General, y en ausencia de éste, al Secretario Ejecutivo, hasta un día antes de que inicien las precampañas electorales establecidas en la Ley electoral.

Cuando dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de Diputados Locales, deberán también coaligarse para la elección de Gobernador.

En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de cuatro candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, observando las reglas de paridad de género.

En el convenio de coalición, se deberá determinar por cada partido político que la integra, si la primera asignación de diputados por el principio de representación proporcional, será con base en la lista registrada o por porcentaje de votación válida, conforme lo dispuesto en la Constitución del Estado, la ley electoral y este ordenamiento”.

180. En su argumento de invalidez el Partido Morena señala que el precepto impugnado regula de manera insuficiente la materia de coaliciones y con ello se vulnera el artículo segundo transitorio inciso f) del decreto de reforma a la Constitución Federal publicado el diez de febrero de dos mil quince, pues no se establece en el estado un sistema uniforme de coaliciones. Sobre la misma línea aduce un argumento de omisión legislativa en torno al resto del ordenamiento.
181. Para resolver la cuestión planteada es necesario precisar que el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados en lo relativo a los partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Ley Fundamental¹⁰².
182. En relación con lo apuntado, y en lo que ahora interesa destacar, el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, determina que en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales se establecerá un *sistema uniforme de coaliciones* para los procesos federales y locales, en el que se incluirán las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos.
183. Lo anterior, se expresó en los términos siguientes:

¹⁰² 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...

“**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014.

Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

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; ...¹⁰³

184. Ahora bien, en relación con las cuestiones relativas a la figura de las *coaliciones*, es necesario tener presente que, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014¹⁰⁴, en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno determinó que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Federal y, el diverso segundo transitorio fracción I, inciso f) del Decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, a los que se aludió con anterioridad, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones

¹⁰³ Cabe señalar que respecto de este artículo segundo transitorio, el Tribunal Pleno al resolver las acciones 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 señaló que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.

¹⁰⁴ Fallada en sesión de 9 de septiembre de 2014, bajo la ponencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En cuanto al tema de la incompetencia de los legisladores locales para legislar en materia de coaliciones se obtuvo una mayoría de 9 votos con salvedades de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo; el Ministro Pérez Dayán precisó que sólo como marco referencial; y la Ministra Luna con precisiones sobre que es por suplencia de la queja y no como marco regulatorio. Cabe señalar que con posterioridad a este precedente en las subsecuentes acciones de inconstitucionalidad en las que se analizó este tema y se aplicó el aludido criterio, las votaciones si bien fueron mayoritarias —7 votos—, no se alcanzaba la votación mínima de 8 votos para declarar la invalidez por razón de incompetencia del legislador local, por lo que las acciones se desestimaban. Fue hasta que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de 9 de junio de 2015, y ya con una nueva integración de este Tribunal Pleno dado que se incorporó el señor Ministro Eduardo Medina Mora, que al retomarse las razones de incompetencia del legislador local para legislar en materia de coaliciones, se alcanzó una votación mayoritaria de 8 votos a favor de la invalidez por incompetencia de las legislaturas locales.

relacionadas con las coaliciones. Este criterio de incompetencia de los legisladores locales se reiteró en diversos precedentes posteriores en los que se desestimaban las impugnaciones ya que únicamente se alcanzaba una mayoría de siete votos; sin embargo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de nueve de junio de dos mil quince, estas razones ya obtuvieron una votación idónea de ocho votos para declarar la invalidez respectiva¹⁰⁵.

185. En los citados precedentes se indicó que ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos respecto de esa figura, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la normativa referida, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada Ley es de observancia general en todo el territorio nacional.
186. De este modo, aplicando el precedente citado, el artículo 59 impugnado resulta inconstitucional, en virtud de que, independientemente de que el Congreso del Estado de Baja California haya regulado de manera “suficiente o insuficiente” esta cuestión, tal como lo hace valer el partido promovente en su concepto de invalidez, lo cierto es que dicho órgano legislativo local no se encuentra facultado para regular cuestiones relacionadas con las *coaliciones*, pues de acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, no se asignó a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a los aspectos que, en materia de coaliciones, enumeró la norma de tránsito

¹⁰⁵ Así entonces, por la incompetencia de las legislaturas locales para legislar en el tema de coaliciones, votaron los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero y Pérez Dayán. Votaron en contra los ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales.

indicada con antelación, pues ésta es clara en ordenar que corresponde al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en materia de coaliciones.

187. Por lo tanto, si el artículo 59 impugnado establece la figura de la coalición y las reglas sobre cómo los partidos políticos podrán aliarse de esa forma, debe concluirse que dicha disposición es inconstitucional, en virtud de que el Congreso local no tiene facultades para legislar al respecto, es decir, no existe competencia residual de los Estados en cuanto a este tópico.
188. En efecto, si por disposición transitoria de un decreto de reforma constitucional se determinó que será en Ley General en la que se regule este aspecto del proceso electoral, debe concluirse que las entidades federativas no pueden reproducir ni, mucho menos, contrariar lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé.
189. En virtud de lo anterior y toda vez que por disposición constitucional el régimen de coaliciones debe ser regulado por el Congreso de la Unión, lo que implica que el Congreso del Estado de Baja California no podía legislar sobre ese particular, procede declarar la invalidez del artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

190. **Tema 4. Temas relacionados con la invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral.**

191. **Tema 4.1 Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión.** (Artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California).

192. El artículo impugnado establece:

“Artículo 41.- Para los efectos de asignación del tiempo en radio y televisión, cuando corresponda al Instituto Estatal aprobar o proponer la pauta respectiva, los horarios de transmisión se asignarán conforme al porcentaje de votación en la elección inmediata anterior de diputados por el principio de mayoría relativa, que hubieren obtenido los partidos políticos.

Los horarios se asignarán en estricto orden de prelación en forma descendente, iniciando con el partido político con mayor porcentaje, repitiéndose la operación las veces que sea necesaria hasta agotarse el número de horario a distribuirse. La asignación se hará en forma progresiva a partir de las seis y hasta las veinticuatro horas.

Los partidos políticos de nueva acreditación o registro, según sea el caso, en este procedimiento serán considerados en forma posterior al partido de menor porcentaje.”

193. En su argumento de invalidez el Partido Morena aduce que el precepto impugnado viola los artículos 1; 41; 116, fracciones II y IV; y 133 de la Constitución Federal ya que invade facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión. Los artículos 116, fracción IV en sus incisos i) y k) y 41 constitucionales, establecen como autoridad única en materia de radio y televisión al Instituto Nacional Electoral, siendo que la facultad otorgada al instituto local para señalar horarios y asignarlos no es competencia del legislador local.

194. Para analizar este planteamiento de invalidez, debe atenderse al siguiente marco constitucional aplicable:

“Artículo 41.- ...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

.....”

“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:

...

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

...

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

...”

195. De conformidad con la base tercera del artículo 41 constitucional, corresponden en exclusiva al orden federal las cuestiones relativas al uso de los medios de radiodifusión. Es el Instituto Nacional Electoral la

autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y estatales.

196. En el mismo sentido, la fracción IV del artículo 116 constitucional establece que las entidades federativas deberán garantizar, de acuerdo con las bases constitucionales correspondientes y las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, el acceso de los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes a la radio y televisión.
197. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy clara en definir que las cuestiones de comunicación electoral relativas a la radio y televisión son de carácter estrictamente federal, sin que sea posible ningún tipo de intervención por parte de las entidades federativas¹⁰⁶.
198. Conforme a lo anterior, el artículo 41 impugnado de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, al regular cuestiones relativas a la asignación de tiempos en radio y televisión, por conducto del Instituto Estatal Electoral, facultándolo para aprobar o proponer la pauta respectiva y la asignación de horarios de transmisión, resulta inconstitucional ya que transgrede lo dispuesto por los artículos 41, fracción III y 116, fracción IV, incisos k) e i), ya que invade facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral al ser este la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

¹⁰⁶ Estas consideraciones se sostuvieron por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, en sesión pública de 31 de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza. También se puede citar como precedente la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resuelta en sesión pública de 27 de mayo de 2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

199. Por lo tanto, resultan fundados los conceptos de invalidez hechos valer por el partido político promovente y lo conducente es declarar la invalidez del artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California por invadir el ámbito competencial exclusivo del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión.

200. **Tema 4.2 Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en cuanto a la capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias.** (Artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California).

201. El artículo impugnado señala:

“Artículo 172.- En las elecciones locales concurrentes con la federal, la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación, se realizará con base en las disposiciones de la Ley General.

Tratándose de elecciones locales extraordinarias la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación se realizará por los consejos electorales correspondientes en los términos de esta Ley.

En el caso de que el Instituto Nacional ejerza de manera exclusiva las funciones de la capacitación electoral, así como la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de la mesa directiva de casillas en los procesos electorales locales, se estará a lo dispuesto en la Ley General.”

202. En su argumento de invalidez el Partido Morena indica que el precepto impugnado invade facultades exclusivas de capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias, lo cual es contrario a la Constitución Federal y a los acuerdos del Instituto Nacional Electoral de asunción de dichas facultades, concretamente al acuerdo INE/CGI100/2014. Conforme al artículo 41, fracción V, Apartado B de la Constitución Federal corresponde al Instituto Nacional Electoral la capacitación electoral, la ubicación de las casillas

y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, por lo que el artículo impugnado invade estas facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral aun tratándose de elecciones extraordinarias locales.

203. Pues bien, a efecto de responder este planteamiento de invalidez debe atenderse al siguiente marco constitucional aplicable:

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

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:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la ley.

...”

...

“Transitorios

....

OCTAVO. Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales.

En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General.

La delegación y reasunción posteriores de estas atribuciones se someterá a lo dispuesto en la Base V, Apartado C del artículo 41 de esta Constitución.”

204. El artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, señala que una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las leyes generales de partidos, procedimientos electorales y delitos electorales, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas, en los procesos electorales estatales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales electorales.
205. Así, este dispositivo transitorio delegó en estos últimos el ejercicio de una competencia que constitucionalmente corresponde al Instituto Nacional Electoral, de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del apartado B de la Base V del artículo 41 constitucional, contemplando también la posibilidad de que dicho Instituto Nacional pueda reasumir dichas funciones por mayoría de su Consejo General¹⁰⁷.
206. Si bien, tomando como base estas consideraciones, este Tribunal Pleno podría estimar, en principio, que el artículo 172 de la Ley

¹⁰⁷ Estas consideraciones se sostuvieron por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, en sesión pública de 31 de agosto de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza.

Electoral del Estado de Baja California impugnado no invade las facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral ya que el propio artículo octavo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral delegó a los organismos públicos locales electorales el ejercicio de estas competencias y por lo tanto, los Institutos Electorales Locales sí están facultados para realizar dichas funciones, aun tratándose de elecciones extraordinarias, puesto que dicho dispositivo transitorio constitucional no hace distinción alguna entre procesos electorales ordinarios y extraordinarios; lo cierto es que, es un hecho notorio para este Alto Tribunal que en el Diario Oficial de la Federación de veintinueve de mayo de dos mil quince, se publicó el Acuerdo INE/CGI100/2014 aprobado en lo general por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el catorce de julio de dos mil catorce, mediante el que determinó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva que habían sido delegadas a los organismos públicos locales electorales¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Este acuerdo es el tenor siguiente:

“ACUERDO.

PRIMERO.- El Instituto Nacional Electoral reasume las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, delegados a los Organismos Públicos Locales.

SEGUNDO.- El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

TERCERO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo para que comunique el presente Acuerdo a los Consejeros Presidentes de las autoridades electorales locales en tanto concluya la designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales.

CUARTO.- Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de julio de dos mil catorce, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

...”

207. Por lo tanto, la emisión de este Acuerdo INE/CGI100/2014 por parte del Instituto Nacional Electoral ha superado la delegación en favor de los organismos públicos locales electorales contenida en el artículo octavo transitorio citado, lo que provoca la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues el Instituto Nacional Electoral, órgano constitucionalmente competente para llevar a cabo las funciones de capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, ha decidido reasumir sus competencias, por lo que el legislador local no puede disponer de este tipo de competencias a favor de los órganos electorales locales, ni aun tratándose de elecciones extraordinarias ya que, como lo hemos señalado, dicho dispositivo transitorio constitucional no hace distinción alguna entre procesos electorales ordinarios y extraordinarios.
208. Por lo tanto, procede declarar la invalidez del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, dado que invade el ámbito de competencias previsto para el Instituto Nacional Electoral en el artículo 41, fracción V, Apartado B) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. EFECTOS

209. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁰⁹, la

¹⁰⁹ “Artículo 73.- Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley”.

“Artículo 41.- Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia

presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

210. Asimismo, con fundamento en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia, y derivado de la declaratoria de invalidez decretada respecto del párrafo 2º del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California, por única ocasión y con el fin de salvaguardar el principio de certeza en materia electoral, la distritación que deberá aplicarse en el inminente proceso electoral, será la que estaba en vigor antes de junio de dos mil quince ya que ésta no adolece del vicio de inconstitucionalidad invalidado en esta sentencia puesto que únicamente se basa en un criterio poblacional; dicha ultra actividad tiene como fin el salvaguardar la certeza en el desarrollo del siguiente proceso electoral, en el entendido de que esta distritación mantiene el mismo número de distritos —diecisiete— y está basada en el censo de población de dos mil diez.
211. Por lo expuesto y fundado

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 42/2015 promovida por el Partido de la Revolución Democrática.

declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolucióon o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación”.

SEGUNDO.- Es procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 43/2015 promovida por el Partido Nueva Alianza.

TERCERO.- Es procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 44/2015 promovida por el Partido Morena.

CUARTO.- Se reconoce la validez del Decreto 289 mediante el cual se reforman los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 14, de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprime la expresión "TÍTULO QUINTO" en el capítulo III de dicho título y se adiciona al mismo Capítulo IV denominado Del Ministerio Público, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince, en términos del apartado VI de este fallo.

QUINTO.- Se reconoce la validez de los artículos 15, fracciones I, inciso c) y II, 79, fracciones II, inciso b), y III, incisos c), numeral 2, y f), párrafo último, de la Constitución Política del Estado de Baja California, así como del artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, en términos del apartado VI de esta sentencia.

SEXTO.- Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California; de los artículos 41 y 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; y, del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California en términos del apartado VI de esta sentencia, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

SÉPTIMO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta así como en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

Notifíquese, haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con los puntos resolutivos primero, segundo y tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

El señor Ministro Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión de primero de septiembre de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Período de Sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González

Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: violación al principio de legalidad y democracia deliberativa. Los señores Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los ayuntamientos del Estado en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3 de las

violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello, y en su tema 4 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso dictamen —el número 03— que no concluyó el procedimiento de reforma. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría y por algunas consideraciones diversas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 5 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: validez de los Decretos 290, 291, 292 y 293 por ser dependientes del Decreto 289. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión de primero de septiembre de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Período de Sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2 de las impugnaciones de fondo: sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores, y falta de definición de los parámetros de votación a considerarse para estas asignaciones, consistente en reconocer la validez de los artículos 15, fracciones I, inciso c), y II, 79, fracciones II, inciso b), y III, incisos c), numeral 2, y f), párrafo último, de la Constitución Política del Estado de Baja California y 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión de primero de septiembre de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Período de Sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de consideraciones, Cossío Díaz con salvedades en cuanto al tema de competencia, Luna Ramos separándose de las consideraciones relativas al principio de proporcionalidad y razonabilidad, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto al tema de competencia, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán únicamente por la incompetencia y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1 de las impugnaciones de fondo: demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico y como atribución del Instituto Nacional Electoral, consistente en la declaración de invalidez del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Baja California. Los señores Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra de la declaración de invalidez y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

El señor Ministro Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión de primero de septiembre de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Período de Sesiones de dos mil quince.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de

García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3 de las impugnaciones de fondo: regulación insuficiente en materia de coaliciones, consistente en declarar la invalidez del artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, y en su tema 4.1 de las impugnaciones de fondo: invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión, consistente en declarar la invalidez del artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. El señor Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4.2 de las impugnaciones de fondo: invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en cuanto a la capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias, consistente en declarar la invalidez del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco

González Salas con reservas al haber votado por la validez del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución de Baja California, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la declaración de invalidez decretada.

Los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión de tres de septiembre de dos mil quince, el primero por desempeñar una comisión de carácter oficial, y el segundo por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Período de Sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

Los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión de tres de septiembre de dos mil quince, el primero por desempeñar una comisión de carácter oficial, y el segundo por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Período de Sesiones de dos mil quince.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE:

LUIS MARIA AGUILAR MORALES.

MINISTRO PONENTE:

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015

En la sesión del Tribunal Pleno de primero de septiembre de dos mil quince discutimos las violaciones a los principios de legalidad y democracia deliberativa en el procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, consistentes en la falta de justificación para la dispensa por causa de urgencia de la distribución del Dictamen 02 previo a la sesión y de su lectura íntegra durante la misma.

I. Resolución de la mayoría.

En la sentencia se declaran infundados los argumentos relativos, pues se sostiene que si bien es cierto que se solicitó una dispensa de trámite de distribución del Dictamen 02,¹ así como de dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal circunstancia no tiene potencial invalidante de la reforma constitucional analizada, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de la misma y al momento de la votación se obtuvieron veintidós votos en favor, cero en contra y cero abstenciones, lo cual hace evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo.

¹ Relativo a las reformas a los artículos 5º, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y el artículo cuarto transitorio del decreto 112 publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de octubre de dos mil catorce.

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015

Además, la sentencia precisa que el artículo 31 de la Constitución del Estado² indica que en los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos, y en el caso si bien se advierte que no se señaló un motivo de urgencia notoria, tal situación no es suficiente para considerar que se actualiza una violación en el procedimiento de reforma con potencial invalidante, pues fue aprobada por unanimidad sin que algún diputado se hubiere manifestado en contra.

Asimismo, la sentencia señala que la falta de distribución del dictamen previo a la sesión como lo manda el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado³ no impidió que se diera un debate verdadero o informado, pues tanto la solicitud de dispensa de trámite como el Dictamen 02 fueron puestos a debate después de la lectura de sus puntos resolutiveos, sin que en el desarrollo de la sesión se advierta que diputado alguno haya tenido interés en manifestarse al respecto, pues ninguno se anotó como orador, con lo que se corrobora que no se impidió un debate.

Finalmente, en relación con los criterios contenidos en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, la sentencia considera que los mismos no resultan aplicables porque se refieren a una dispensa de trámite de turno a comisión, en

² **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**

Artículo 31. En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.

³ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California**

Artículo 18. Son derechos de los Diputados:

VII.- Recibir por lo menos tres días antes de la discusión en Comisiones y en el Pleno, los Proyectos de Dictámenes, los Dictámenes de las Comisiones y opiniones de los órganos técnico-administrativos, que vayan a ser objeto de debate;

**VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

la que además hubo objeción de algunos diputados y se votó el mismo día en que se presentó. Por su parte, la acción 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2009, en la que se declaró la invalidez de reformas legales, tampoco resulta aplicable ya que en aquél precedente el Congreso del Estado de Colima se encontraba en receso y las iniciativas fueron presentadas ante la Comisión Permanente, en la cual se sesionaron ese mismo día a fin de convocar a una sesión extraordinaria para el día siguiente, en la que se aprobaron las iniciativas dispensando la lectura y sin justificar urgencia por mayoría de quince votos en favor y ocho en contra.

II. Razones del disenso.

Como expresé en su momento en las sesiones del Tribunal Pleno en que se discutió este asunto, la dispensa de trámite por causa de urgencia sin una justificación expresa basada en hechos y razones no se compadece con el carácter eminentemente deliberante del Congreso, por lo que en mi opinión debe exigirse esa justificación, atendiendo a los razonamientos que se exponen a continuación.

La Constitución del Estado de Baja California y la Ley Orgánica del Poder Legislativo **establecen procesos con el fin de garantizar la calidad deliberativa en la producción de normas, es decir, un debate público e informado en condiciones de libertad e igualdad entre todos los representantes.** Estos debates se estructuran, entre otros mecanismos, a través de la elaboración de dictámenes en comisiones⁴ y el derecho de los diputados de recibir por lo menos tres

⁴ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**

Artículo 29. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I.- Dictamen de Comisiones;

II.- Discusión;

**VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

días antes de la discusión en Comisiones y en Pleno los proyectos de dictamen, los dictámenes de las comisiones y opiniones de los órganos técnico- administrativos que vayan a ser objeto de debate.⁵

También es cierto que previendo alguna eventualidad el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California dispone que en casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.⁶ Esto significa que la dispensa de trámites es excepcional y es procedente atendiendo a las circunstancias del caso, como puede ser la urgencia justificada.⁷

Ahora bien, que la urgencia deba ser justificada y no solo aprobada, incluso por unanimidad, es una exigencia que se compadece con el carácter deliberante del Congreso. En otras palabras, es contrario al principio deliberativo estimar que basta con la unanimidad de votos para que se obvие el requisito de dar razones que

III.- Votación.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California

Artículo 122. Los dictámenes deberán contener:

I.- Nombre de la Comisión o Comisiones de dictamen;

II.- Número de dictamen;

III.- Antecedentes del asunto;

IV.- Análisis y estudio de la iniciativa;

V.- Considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto;

VI.- Conclusiones o puntos resolutivos; y,

VII.- Fecha y espacio para la firma de los Diputados.

⁵ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California**

Artículo 18. Son derechos de los Diputados:

VII.- Recibir por lo menos tres días antes de la discusión en Comisiones y en el Pleno, los Proyectos de Dictámenes, los Dictámenes de las Comisiones y opiniones de los órganos técnico-administrativos, que vayan a ser objeto de debate;

⁶ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**

Artículo 31. En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.

⁷ Sobre la condición de urgencia como razón para modular la deliberación véase Conrado Hübner Mendes, *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2013, pp. 35 a 39.

**VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

justifiquen la urgencia, pues precisamente el carácter deliberativo del Congreso implica que sean razones las que guíen la decisión. Esta exigencia además tiene fundamento en una interpretación literal de la norma citada y en nuestros precedentes⁸, pues lo que hace la mayoría es “calificar” la urgencia notoria, es decir, declara un juicio sobre la urgencia, para lo cual requiere de argumentos que así lo demuestren.⁹ Lo mismo se desprende del artículo 119, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California que establece que para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad, debiendo evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes.¹⁰

De acuerdo con la interpretación hecha por esta Suprema Corte del artículo 31 de la Constitución del Estado de Baja California¹¹ y

⁸ Véase la Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, fojas 85 a 86:

⁹ Los significados de calificar según la Real Academia Española relevantes para nuestros efectos son: **1.** tr. Apreciar o determinar las cualidades o circunstancias de alguien o de algo. **2.** tr. Expresar o declarar este juicio. **3.** tr. Juzgar el grado de suficiencia o la insuficiencia de los conocimientos demostrados por un alumno u opositor en un examen o ejercicio.

¹⁰ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California**

Artículo 119. Solo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la Comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Así mismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

¹¹ Tesis: P./J. 33/2007, Novena Época, Pleno, rubro y texto: PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA). El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California prevé que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de lo que se colige que tal disposición es de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma que permita a

VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015

disposiciones similares de otros Estados¹² las razones que lleven a calificar un asunto como urgente deben contener argumentos objetivos

las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad. **Por lo que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto. 2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad, y, 3. Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.**

Tesis: 2a./J. 19/2011, Novena Época, Segunda Sala, rubro y texto: DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS POR URGENCIA. LA MOTIVACIÓN DE LA INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 75 BIS B DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA JUSTIFICA SU ACTUALIZACIÓN (REFORMA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 8 DE AGOSTO DE 2008). De la motivación plasmada en la iniciativa de reforma al indicado precepto se justifica la dispensa de trámites legislativos por caso de urgencia a que se refieren los artículos 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, según las condiciones que para esos casos estableció el Pleno de este Alto Tribunal en las jurisprudencias P./J. 33/2007 y P./J. 36/2009, de rubros: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)." y "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.". **Lo anterior es así, pues en ella se cumplieron los requisitos para justificar la dispensa referida, a saber: se expusieron razones objetivas orientadas a evidenciar que con motivo de los hechos materiales que imperaban en esa entidad, como la negativa situación financiera y jurídica por el dictado de sentencias que declararon la inconstitucionalidad del artículo 75 Bis B de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California, en contraste con la prevalente demanda de necesidades básicas, se generaba una condición de urgencia para su solución a través de la pronta aprobación de su reforma,** concretamente la inmediata necesidad de captar recursos para el Municipio y el sostenimiento de un sistema contributivo legalmente válido, existiendo la relación medio-fin al darse una razonable coincidencia entre la contingencia jurídico-financiera y el remedio legislativo propuesto; sin que ello se tradujera en un acto atentatorio de los principios democráticos.

¹² Tesis: P./J. 36/2009, Novena Época, Pleno, rubro y texto: DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

**VOTO PARTICULAR
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

encaminados a reforzar la dispensa de trámites. Así, para considerar que en determinado caso se actualiza un caso de urgencia en la aprobación de leyes y decretos es necesario que concurren:

- 1) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;
- 2) La relación medio fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y,
- 3) Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

En conclusión, toda vez que la falta de motivación de una dispensa de trámite no justificada incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del poder legislativo, no es suficiente que se hubiere aprobado por unanimidad de votos. Así lo sostuvimos en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015

En la sesión del Tribunal Pleno de primero de septiembre de dos mil quince discutimos la invalidez de los Decretos 290, 291, 292 y 293 por los cuales fueron publicadas la Ley del Tribunal de Justicia Electoral, Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes, Ley de Partidos Políticos y Ley Electoral, todas del Estado de Baja California, respectivamente, derivada de la invalidez del Decreto 289 de reforma a la Constitución del Estado de Baja California; así como la conceptualización de las bases de votación para asignar diputados y regidores por el principio de representación proporcional en el Estado de Baja California.

I. Invalidez de los Decretos 290, 291, 292 y 293 derivada de la invalidez del Decreto 289.

La sentencia reconoce la validez de los Decretos 290, 291, 292 y 293 al haberse reconocido la validez del Decreto 289 de reforma a la Constitución del Estado. Como expuse en el voto particular que formulé en el presente asunto, el procedimiento de reforma a la Constitución del Estado de Baja California se encuentra viciado en virtud de que hubo una dispensa de trámite no justificada por causa de urgencia de la distribución del Dictamen 02 y de su lectura íntegra en la sesión de 23 de abril de 2015. La consecuencia de tal vicio de inconstitucionalidad es la declaración de invalidez de las normas jerárquicamente inferiores, como son las emitidas mediante los Decretos 290, 291, 292 y 293.

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

Ahora bien, obligado por el voto de la mayoría de este Tribunal Pleno que reconoció la validez del Decreto 289, comparto el sentido de la mayoría de reconocer la validez de los Decretos 290, 291, 292 y 293.

II. Conceptualización de los parámetros de votación para la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional.

a. Resolución de la mayoría

En relación con la conceptualización de las bases de votación para la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional previstas en los artículos 15, fracción I inciso c) y 79, fracción II, inciso b) y fracción III inciso c) numeral 2 e inciso f), último párrafo de la Constitución del Estado de Baja California, la sentencia propone hacer una interpretación del sistema electoral a la luz del artículo 22 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.¹ Tal interpretación dispone que “votación estatal emitida” o “votación válida” o “votación válida emitida” es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta

¹ **Ley Electoral del Estado de Baja California**

Artículo 22. Para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberán reunir los siguientes requisitos:

I. Participar con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales;

II. Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, y

III. Haber obtenido el registro de la lista de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional.

La votación estatal emitida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

elección, a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, así como la de los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento de esa votación.

b. Motivo del disenso

Como expresé en su momento en las sesiones del Tribunal Pleno estimo que son infundados los conceptos de invalidez hechos valer por los partidos Nueva Alianza y Movimiento Regeneración Nacional en las acciones de inconstitucionalidad 43/2015 y 44/2015 en relación con la falta de definición de las bases de votación a considerarse para estas asignaciones; sin embargo, no comparto la interpretación que realiza la sentencia del sistema electoral a la luz del artículo 22 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

A diferencia de lo que propone en la sentencia, considero que la solución debe partir del análisis de los dispuesto por los artículos 15, fracción I, inciso c),² y 79, fracción II, inciso b)³ y fracción III, inciso c),

² **Constitución Política del Estado de Baja California**

Artículo 15. La asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que se establezca en la Ley, y atendiendo lo siguiente:

I.- Para que los partidos políticos tengan este derecho deberán:

a).- Participar con candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales;

b).- Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, y

c) Haber obtenido el registro de la lista de cuatro candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional. Corresponde a cada partido político o coalición, en su caso, determinar si la primera asignación que le corresponda por este principio, será con base en la lista registrada o por porcentaje de votación válida, especificándolo en el periodo de registro de la lista de candidatos o en su caso, en el convenio de coalición, ante el Instituto Estatal Electoral.

³ **Constitución Política del Estado de Baja California**

Artículo 79. Los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que resulte de la aplicación a cada Municipio de las siguientes bases:

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

numeral 2, e inciso f), último párrafo, de la Constitución local; y los artículos 22, 26, 27 y 31 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.⁴

(...)

II.- Para que los partidos políticos o coaliciones tengan derecho a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Haber obtenido el registro de planilla completa de candidatos a municipales en el Municipio que corresponda;

b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales correspondientes; y

c) No haber obtenido la constancia de mayoría respectiva, y

III.- La asignación de regidores mediante el principio de representación proporcional se sujetará, a lo que disponga la Ley respectiva y mediante el siguiente procedimiento:

(...)

c) Si después de efectuada la operación indicada en el inciso anterior aún hubiera regidurías por asignar, se realizarán las siguientes operaciones:

1.- Se sumarán los votos de los partidos políticos o coaliciones con derecho a la representación proporcional, que servirá como base para obtener los nuevos porcentajes de participación a que se refiere el numeral siguiente:

2.- Se deberá obtener el nuevo porcentaje de cada partido político o coalición, que tenga derecho a la asignación mediante el cociente natural que se obtiene multiplicando la votación municipal de cada partido político o coalición por cien, y dividiendo el resultado entre la suma de los votos de los partidos políticos o coaliciones participantes;

3.- Se obtendrá la expectativa de integración al Ayuntamiento de cada partido político o coalición, con derecho a ello mediante el cociente natural que se obtiene multiplicando el porcentaje obtenido en el numeral anterior de cada partido político o coalición por el número de regidurías de representación proporcional que corresponda, según la fracción I de este Artículo, dividiéndolo entre cien, y

4.- Se le restará de la expectativa de integración al Ayuntamiento a cada partido político o coalición, la asignación efectuada en los términos del inciso b) de esta fracción;

(...)

f). La asignación de las regidurías de representación proporcional que correspondan a cada partido político o coalición, la hará el Instituto Estatal Electoral de la lista de candidatos a Regidores que haya registrado cada partido político o coalición, en el orden que los mismos fueron registrados.

Los integrantes de los ayuntamientos contarán con sus respectivos suplentes.

Los conceptos que señala el Artículo 15 de esta Constitución, serán aplicables para el desarrollo de la fórmula de asignación aquí prevista.

⁴ Ley Electoral del Estado de Baja California

Artículo 26. Si después de asignadas las diputaciones señaladas en artículo 23 de esta Ley, aún quedasen diputaciones por asignar, se otorgarán a los partidos políticos, en los siguientes términos:

I. Se obtendrá el porcentaje de votación de los partidos políticos que reúnan los requisitos que señala el artículo 22 de esta Ley, mediante el siguiente procedimiento:

a) Realizará la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos, en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, que reúnan los requisitos, y

b) La votación de cada partido se dividirá entre la sumatoria obtenida en el inciso anterior y se multiplicará por cien;

II. Se procederá a multiplicar el porcentaje de votación obtenido en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional de cada partido político, por veinticinco;

III. Al resultado obtenido en la fracción anterior se le restarán las diputaciones obtenidas de mayoría y la asignada conforme al artículo anterior;

IV. Se asignará una diputación de representación proporcional por cada número entero que se haya obtenido en la operación señalada en la fracción anterior, procediendo en estricto orden de prelación conforme al porcentaje obtenido por cada partido político, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse el número de enteros que corresponda al partido político, en los términos de la fracción I de este artículo, y

VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015

V. Hechas las asignaciones anteriores, si aún existieren diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que conserven los restos mayores, una vez deducidas las que se asignaron en la fracción anterior.

Artículo 27. El Consejo General hará la asignación de diputados a cada partido político conforme al resultado obtenido en los artículos anteriores, en los siguientes términos:

I. Determinará que candidatos a Diputados de cada partido político no obtuvieron la constancia de mayoría; debiendo identificar, en el caso de coalición, a qué partido político pertenece el candidato en coalición.

II. Elaborará una lista en orden descendente de cada partido político con los candidatos que no hayan obtenido la constancia de mayoría, de acuerdo a su porcentaje de votación válida en el distrito respectivo. El porcentaje se tomará hasta diezmilésimas, sin redondear la última cifra.

Se entenderá por votación válida, la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate;

III. Si dos o más candidatos de un partido político tienen el mismo porcentaje en la lista, hasta antes del séptimo lugar, el Consejo General le solicitará al partido político, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que sea notificado, determine el lugar que le corresponderá;

IV. Si dentro del plazo señalado en la fracción anterior el partido político no da respuesta, el Consejo General procederá a determinarlo mediante sorteo;

V. Una vez determinada la lista anterior se procederá a su intercalación con la que hubiere registrado cada partido político por el principio de representación a que se refiere el inciso c) de la fracción I del artículo 15 de la Constitución del Estado; atendiendo lo siguiente:

a) La intercalación iniciará con el que ocupe el primer lugar de acuerdo a la lista registrada por el principio de representación proporcional, si así lo hubiera determinado el partido político en los plazos y condiciones previstos en esta ley, seguido de quien ocupe el primer lugar en la lista obtenida de la fracción II de este artículo, continuando de manera alternada en el orden de prelación resultante, en cada caso, para lograr una lista de hasta ocho diputaciones a asignar.

b) Si el partido político no hubiere realizado la determinación a que se refiere el inciso anterior, la intercalación iniciará con el que ocupe el primer lugar en la lista obtenida de la fracción II de este artículo, seguido de quien ocupe el primer lugar de acuerdo a la lista registrada por el principio de representación proporcional, continuando de manera alternada en el orden de prelación resultante, en cada caso, para lograr una lista de hasta ocho diputaciones a asignar.

c) En los casos, de partidos políticos que hubieren participado coaligados, y sus candidatos que conformen la lista en base al porcentaje de votación válida no fueran suficientes para la intercalación de hasta ocho diputaciones, la intercalación se hará hasta donde fuera posible continuado con los de la lista de representación proporcional registrada.

d) En los casos, de partidos políticos que hubieren participado coaligados, y no cuenten con candidatos para integrar la lista en base al porcentaje de votación válida, la asignación que les corresponda se hará de la lista de representación proporcional registrada en términos de ley.

En caso de que un partido político obtenga trece o más diputaciones por el principio de mayoría relativa, la lista se integrará sólo con aquellos candidatos que no obtengan constancia de mayoría, junto con los registrados en la lista de representación proporcional, respetando en todo momento lo señalado en los incisos anteriores, con excepción de los lugares que no podrán ser ocupados por aquéllos, recorriendo en dichos espacios a éstos, y

VI. En caso de que la asignación recaiga en quien este inhabilitado o no reúna los requisitos para ser electo la asignación deberá ser cubierta por el suplente de la fórmula respectiva. Si éste último también resulta inhabilitado o no reúne los requisitos para ser electo, se asignará aquella fórmula de candidatos del mismo partido político que siga en el orden de la lista.

Las vacantes de propietarios de Diputados por el principio de representación proporcional, deberá (sic) ser cubiertas por los suplentes de la fórmula respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa será cubierta por aquella fórmula del mismo partido que sigue en el orden de la lista que para efectos de asignación haya elaborado el Consejo General.

Artículo 31. Para que los partidos políticos o coaliciones tengan derecho a la asignación de Regidores por el principio de representación proporcional, deberán cumplir los siguientes presupuestos:

I. Haber registrado planilla completa de candidatos a municipales en el Municipio que corresponda;

II. Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales correspondiente, y

III. No haber obtenido la constancia de mayoría respectiva.

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

El artículo 15 de la Constitución local distingue entre “votación válida emitida” prevista en el inciso b), fracción I y “porcentaje de votación válida” prevista en el inciso c), fracción I.

De acuerdo con el artículo 15, fracción I, inciso b) **“la votación válida emitida”** es “la votación” de la cual un partido político debe tener por lo menos el 3% **para tener derecho a la asignación** de diputados por el principio de representación proporcional. Esta “votación válida emitida” está definida por el artículo 22, fracción III, inciso párrafo segundo de la Ley Electoral con un nombre ligeramente distinto, a saber, “votación estatal emitida”. De acuerdo con el artículo 22 citado la “votación estatal emitida” en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.⁵

Por su parte, el artículo 15, fracción I, inciso c) se refiere al **“porcentaje de votación válida”** como **uno de los criterios que pueden escoger los partidos políticos o coaliciones para determinar la primera asignación que en su caso se haga de los**

⁵ En mi opinión, en el caso de Baja California “votación **válida** emitida” es igual a “votación **estatal** emitida”, pues antes de la reforma de la constitución local de 17 de octubre de 2014 el artículo 15, fracción I, inciso b) se refería a “votación estatal emitida”, sin que en la Constitución o en la Ley Electoral haya una definición de “votación válida emitida”. De hecho, en la iniciativa presentada para dicha reforma de la Constitución local se señala que el término “votación estatal emitida” sería sustituida por “votación estatal válida emitida” con el fin de referirse a la votación total menos los votos nulos. En ese sentido, la definición prevista en el artículo 22 de la Ley Electoral de la “votación estatal emitida” se compadece con el significado que se le quiso dar a la “votación válida emitida” con la reforma al artículo 15 de la Constitución local. Cuestión distinta sucede a nivel federal, pues en el artículo 54 de la Constitución federal y en el artículo 15 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sí se distingue entre votación válida emitida y votación nacional emitida. De hecho, la definición que se hace en la Ley Electoral de Baja California de la votación **estatal** emitida es muy similar a la que hace la LEGIPE de la votación **válida** emitida.

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

diputados de representación proporcional. El otro criterio que pueden escoger es seguir el orden de la lista registrada. De acuerdo con el artículo 27 de la Ley Electoral este porcentaje de la votación válida se obtiene para elaborar la lista en orden descendente de cada partido político con los candidatos que no hayan obtenido la constancia de mayoría. Esta lista se intercala con la que hubiere registrado cada partido político por el principio de representación para efectos de asignar diputados de representación proporcional. Además define “votación válida” como la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate.

Así, la “**votación válida emitida**” (inciso b fracción I del artículo 15 de la Constitución local) o “votación estatal emitida” como la denomina la Ley Electoral tiene una función distinta al “**porcentaje de votación válida**” prevista en el inciso c), fracción I, art. 15 de la Constitución local. La “**votación válida emitida**” es la votación de la cual hay que obtener el 3% *para tener derecho a la asignación* de diputados por el principio de representación proporcional. El “**porcentaje de votación válida**” es uno de los *critérios para hacer la primera asignación*. En esta tesitura, no pueden interpretarse de la misma manera, como lo hace la sentencia.

Ahora bien, si lo que el Partido Político accionante reclama es la falta de certeza en la interpretación de estos conceptos, en mi opinión se deben hacer dos interpretaciones. La primera interpretación es entender por “votación **válida** emitida” prevista en el artículo 15, fracción I, inciso b) de la Constitución lo que dispone el 22 de la Ley Electoral local por “votación estatal emitida”, sin que sea necesario adicionar nada a dicha definición.

**VOTO CONCURRENTE
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

Por otro lado, estimo que el artículo 27 de la Ley Electoral que define la votación válida como “la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate”, debe ser interpretado de la siguiente manera; votación válida es “la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados”.

Por lo que hace a la interpretación de los artículos 79, fracción II, inciso b), y 31, fracción II de la Ley Electoral de Baja California que disponen que para que los partidos políticos o coaliciones tengan derecho a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional deberán, entre otros requisitos, haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de munícipes correspondientes, estimo que por “votación emitida” también debe entenderse votación válida emitida, esto es, restarle a la votación emitida los votos nulos y la correspondiente a candidatos no registrados.

En estas condiciones, si bien comparto la determinación de calificar como infundados los conceptos de invalidez encaminados a demostrar una violación al principio de certeza derivada de la falta de conceptualización y definición debidas de las bases de votación, considero que la interpretación que realiza la sentencia de los términos “votación estatal emitida”, “votación válida” y “votación válida emitida” es incorrecta.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, RESPECTO DE LA EJECUTORIA PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.

Al resolver este asunto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundado el concepto de invalidez en el que se sostuvo que los Decretos 290, 291, 292 y 293, por los que se expidieron diversas leyes de materia electoral del Estado de Baja California, eran inválidos, al depender jerárquica y temporalmente del diverso Decreto 289, por el que se reformó la Constitución local, cuyo procedimiento se alegaba viciado.

Esta determinación tuvo sustento en que el procedimiento legislativo del Decreto 289 había sido declarado válido; además, en que el hecho de que los decretos se hayan publicado en el Periódico Oficial de la entidad en la misma fecha e iniciado su vigencia de forma simultánea, no transgredía las disposiciones que regulan el procedimiento de reformas constitucionales y legales en el Estado de Baja California.

Aunque comparto la conclusión consistente en que el concepto de invalidez es infundado, lo hago por razones distintas, toda vez que, contrario a lo sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno de este Alto Tribunal, estimo que el

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS
ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto 289, resultaba inválido.

En efecto, como lo manifesté en la sesión correspondiente, considero que la aprobación de la dispensa de trámites legislativos respecto del dictamen 02, sin que se hayan expresado las razones por las que el asunto revestía el carácter urgente que la justificara, se traduce en una violación al procedimiento con potencial invalidante; de ahí que mi votación en este punto fue en contra del proyecto.

Con independencia de ello, considero que dicha violación al procedimiento, no implica que la invalidez se deba extender a las leyes secundarias expedidas por el Congreso del Estado que, además, derivaron de Decretos diversos, máxime que la facultad legislativa de ese órgano legislativo no se encontraba controvertida.

Asimismo, porque las leyes expedidas por el Congreso Local en ejercicio de sus facultades no constituyen elementos accesorios a las normas constitucionales, sino que se trata de ordenamientos independientes, cuya validez constitucional amerita un estudio específico, que no puede derivar de la actualización de las violaciones procesales de la reforma constitucional. Además, la distribución de competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia electoral no sólo encuentra sustento en la Constitución local, sino en las Leyes Generales de la materia y en la propia Constitución Federal.

**VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS
ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

Bajo este entender es que, coincidiendo con la decisión destacada de declarar infundado el concepto de invalidez, respetuosamente me aparto de las consideraciones.

MINISTRO PRESIDENTE

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I., EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.

La posición mayoritaria sostiene que el porcentaje mínimo de 3% exigido por la Constitución Política del Estado de Baja California, para la asignación, tanto de diputados como de regidores, por el principio de representación proporcional resulta razonable, ya que no impide una representación real de los partidos políticos ni en el Congreso local, ni en los ayuntamientos.

La sentencia sustenta la razonabilidad del requisito impugnado en que el porcentaje de votación al que representa cada diputado y regidor electo por el principio de representación proporcional, es superior al 3% de la votación válida emitida. Así, se sostiene que en el caso de Baja California se eligen hasta ocho diputados por dicho principio y, por ende, cada uno de ellos debería representar aproximadamente el 12.5% de la votación válida emitida en la elección, de donde el proyecto infiere que el límite de 3% impuesto a los partidos políticos para tener derecho a diputados de representación proporcional, está muy por debajo del porcentaje al que representa cada diputado de representación proporcional. Asimismo, se menciona que dicho porcentaje coincide con el requerido a los partidos políticos para conservar su registro.

Desde mi perspectiva, considero impreciso decir que cada diputado electo por el principio de representación proporcional, representa a un porcentaje de la votación válida emitida de la circunscripción que lo elige, lo anterior en virtud de que los diputados de representación proporcional se eligen sobre la base de una circunscripción plurinominal y, consecuentemente, cada uno de ellos, en todo caso, representa a la totalidad de la votación válida emitida en la circunscripción que lo elige, que, en el caso de Baja California, es todo el Estado.

Por otro lado, hablar de habitantes, no es lo mismo que hablar de electores, pues, por ejemplo, en un municipio de 250,000 habitantes, no se sabe cuántos de ellos son electores, ni cuántos de estos electores emitirán su voto, o cuántos de estos votos serán válidos, de donde resulta incorrecto equiparar el porcentaje de votación válida emitida, con el número de habitantes a que cada legislador representa.

Adicionalmente, en el caso de mayoría relativa, cada distrito es uninominal, es decir, cada diputado representa a los habitantes de su distrito sin que

haya otro diputado por el mismo principio, con representación en esa demarcación, y cada distrito tiene equivalencia poblacional con los otros de la misma entidad federativa, en términos del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 116, fracción II de la Constitución General, de donde podría ser válido dividir la población total del estado entre el número de diputados electos por mayoría simple y, en consecuencia, determinar un porcentaje aproximado de los habitantes que dichos candidatos electos representarían, sin embargo, tal cálculo no aporta un elemento objetivo de comparación para tasar la razonabilidad del requisito del 3% de la votación válida emitida, exigido para la asignación de diputados de representación proporcional, pues como se dijo, una cosa es el número de votos emitidos y otra es el número de habitantes representados, que residen en la unidad geográfica electoral.

Dicho lo anterior, hacer un comparativo entre el 3% de la votación total emitida y el aproximado de habitantes que representa un diputado o regidor electo por el principio de representación proporcional o, incluso, por el de mayoría relativa, no conduce a un análisis racional de la justificación del porcentaje mínimo establecido como base para la asignación de candidatos por representación proporcional, pues dicho comparativo tiene lugar entre conceptos de naturaleza disímbola.

De esta forma, considero que el único baremo que resulta posible aplicar para definir la repartición de legisladores por el principio de representación proporcional es el 3% de la votación previsto en el artículo 116 constitucional exigible para que todo partido conserve su registro.

Así, desde mi perspectiva, el porcentaje mínimo para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional no puede ser menor, en ningún caso, al porcentaje de votación necesario para conservar el registro, pues lo contrario atentaría contra la racionalidad del principio de representación mínima que constituye la exigencia de una proporcionalidad base entre número de curules y porcentajes de votación por partido.

Asimismo, es necesario tomar en cuenta que no tendría sentido integrar al Congreso local a diputados que no representen a una fuerza política, puesto que esta ha desaparecido por no haber obtenido un apoyo mínimo en las elecciones. La idea misma de la representación proporcional se basa en la posibilidad de permitir que fuerzas minoritarias pero representativas tengan una representación en los órganos de integración plural, ya sea en los Congresos o los Cabildos.

**VOTO CONCURRENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

Es por todo lo anterior que me aparto de las razones dadas por la posición mayoritaria para sostener la constitucionalidad del límite de 3% como baremo mínimo para la asignación de legisladores.

MINISTRO

EDUARDO MEDINA MORA I.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR
MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

En sesión de tres de septiembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad al rubro citadas, analizó la constitucionalidad, entre otras disposiciones, del artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California.

Por mayoría de ocho votos determinó declarar la invalidez del citado precepto al establecer que cada municipio que integra el Estado “*deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial*”; ello al considerar que dicho precepto transgrede lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, por dejar sin efecto y no valorar el principio de proporcionalidad, pues con la citada disposición, la asignación de los diputados electos por mayoría relativa no se realiza con base en un criterio poblacional, esto es, tomando en cuenta el número de electores en cada distrito uninominal, sino bajo un criterio geográfico, ya que se tomaría como base el número de municipios existentes en la entidad.

Respetuosamente disiento de la decisión mayoritaria, pues en mi opinión, se debió reconocer la validez del mismo, toda vez que la disposición impugnada al establecer que cada municipio que integra el Estado, deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial no necesariamente se contrapone con la obligación constitucional de referir al criterio poblacional para determinar el número de distritos.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS
43/2015 Y 44/2015.**

En efecto, en el precedente que se cita en el proyecto –acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas- se llegó a la conclusión de que el artículo 41 constitucional confiere atribuciones al Instituto Nacional Electoral en los procesos electorales federales y locales, únicamente respecto a la geografía electoral y a la delimitación de los distritos electorales, y a las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan, más no para el establecimiento del número de distritos electorales y circunscripciones electorales.

Partiendo de esa base, estimo que si en aquel asunto se estableció como facultad de la legislatura local, el establecimiento del número de distritos electorales y circunscripciones electorales; ello permite concluir con la validez del artículo, en el que se establece que debe haber un distrito por lo menos en cada municipio, lo cual no necesariamente es contrario al principio relativo a que la división debe hacerse con base en criterios de población.

Lo anterior, tomando como base que el Instituto Nacional Electoral, consideró válida la distritación hecha en el Estado de Baja California, pues dada la disparidad en los asentamientos poblacionales, ha tratado de buscar una solución para hacer coincidir los principios de establecer el número de distritos con base en criterios poblacionales, pero también hacer coincidir el otro principio de un

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS
43/2015 Y 44/2015.**

ciudadano un voto, es decir, de manera que pueda haber equidad o se distribuya de manera equitativa estos distritos.

MINISTRO

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

Esta hoja forma parte del VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015. Fallado el tres de septiembre de dos mil quince, en el sentido siguiente: **PRIMERO.-** Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 42/2015 promovida por el Partido de la Revolución Democrática. **SEGUNDO.-** Es

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS
43/2015 Y 44/2015.**

procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 43/2015 promovida por el Partido Nueva Alianza. **TERCERO.-** Es procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 44/2015 promovida por el Partido Morena. **CUARTO.-** Se reconoce la validez del Decreto 289 mediante el cual se reforman los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 14, de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprime la expresión “TÍTULO QUINTO” en el capítulo III de dicho título y se adiciona al mismo Capítulo IV denominado Del Ministerio Público, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince, en términos del apartado VI de este fallo. **QUINTO.-** Se reconoce la validez de los artículos 15, fracciones I, inciso c) y II, 79, fracciones II, inciso b), y III, incisos c), numeral 2, y f), párrafo último, de la Constitución Política del Estado de Baja California, así como del artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, en términos del apartado VI de esta sentencia. **SEXTO.-** Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California; de los artículos 41 y 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; y, del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California en términos del apartado VI de esta sentencia, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California. **SÉPTIMO.-** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta así como en el Periódico Oficial del Estado de Baja California. **CONSTE.**

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015

1. En sesión de tres de septiembre de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas citadas al rubro, promovidas por los representantes de los partidos políticos Revolución Democrática, Nueva Alianza y Movimiento Regeneración Nacional.
2. En las respectivas demandas, se solicitó la invalidez de diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Baja California y de la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos de la misma entidad federativa. Al respecto, el Tribunal Pleno, por votaciones diferenciadas, determinó que las acciones eran procedentes y parcialmente fundadas, reconoció la validez de ciertos artículos reclamados y declaró la inconstitucionalidad de los artículos 14 de la Constitución Local, 41 y 59 de la Ley de Partidos Políticos y 172 de la citada Ley Electoral bajacaliforniana.
3. El presente voto tiene como objetivo hacer las aclaraciones pertinentes respecto a mi posicionamiento sobre el análisis de inconstitucionalidad de dos normas impugnadas; por lo que, en los subsecuentes apartados, expondré las razones que me llevaron a apartarme parcialmente de las consideraciones de la sentencia para hacer las respectivas declaraciones de invalidez, siguiendo la metodología de estudio del propio fallo.

I. POSICIONAMIENTO EN TORNO AL TEMA DE DISTRITACIÓN ELECTORAL

4. En el considerando sexto de la resolución, en la parte que se identifica bajo el tema 1 del estudio de fondo, se declara la inconstitucionalidad del

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Local, el cual señalaba que “[c]ada municipio que integra el Estado, deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial”.

5. La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno sostuvo que, si bien esa norma no invadía las competencias del Instituto Nacional Electoral en relación con sus facultades de establecer la geografía electoral y de diseñar y determinar los distritos electorales, si provocaba una transgresión a lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, al dejar sin efecto el principio de representación proporcional ahí previsto, pues con una disposición como la impugnada (en donde se dice que cada municipio deberá conformar por lo menos un distrito electoral), la asignación de los diputados electos por mayoría relativa no se realiza con base en el número de electores en cada distrito uninominal, sino bajo un criterio geográfico. Para justificar esta postura, se citaron como precedentes aplicables las acciones de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, así como la 35/2001.
6. Aunque comparto la declaratoria de invalidez, lo hago por razones diferenciadas. Desde mi punto de vista, es el primer argumento de los partidos políticos el que actualiza la inconstitucionalidad; es decir, el precepto cuestionado es contrario a la Constitución Federal ya que establece una regla de delimitación/demarcación de distritos electorales, competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral.
7. Tal como se señaló en la primera acción de inconstitucionalidad citada con anterioridad, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que el artículo 41, fracción V, apartado B, de la Constitución Federal mandata que es al Instituto Nacional Electoral a quien le corresponde, para los procesos electorales federales y locales, “*la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales*”. En ese precedente se dijo entonces que las

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

entidades federativas sólo pueden establecer el número de distritos en los que se conforma el territorio estatal (para efectos, por ejemplo, del número de diputados de representación proporcional que se deberán elegir en razón de ese número de distritos), pero no tiene facultades para delimitar o demarcar como se conforman esos distritos.

8. Así las cosas, a diferencia de las consideraciones de la mayoría, estimo que el presente caso es justo uno de los que actualiza una transgresión por invasión de competencias. Cuando el precepto reclamado dice que cada municipio deberá tener por lo menos un distrito en su territorio, implícitamente está previendo una limitación de cómo se diseña el espacio que abarcan los distritos electorales.
9. Dicho de otra manera, la norma que se cuestiona, indirectamente, le está ordenando al Instituto Nacional Electoral que, para delimitar los distritos electorales, debe tomar en cuenta que cada municipio tiene que integrar territorialmente un distrito, lo cual es inviable desde un punto de vista competencial. Las únicas normas que pueden regular las facultades de ese instituto para efectos de la geografía electoral son las de la Constitución Federal, las emitidas por el Congreso de la Unión en una ley general o las suscritas por el propio órgano, pero nunca las suscritas por un órgano legislativo estatal.

**II. POSICIONAMIENTO EN TORNO A LAS FACULTADES DE
CAPACITACIÓN Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES
EXTRAORDINARIAS**

10. En el considerando sexto de la sentencia, en la parte que se identifica bajo el tema 4.2. del estudio de fondo, se declara la inconstitucionalidad del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, en sus tres párrafos, que preveían que la integración, ubicación y designación de los integrantes de las mesas directivas de casillas en las elecciones locales concurrentes con la federal y las elecciones en las que el Instituto Nacional

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

Electoral ejerciera de manera exclusiva las funciones de la capacitación electoral, se regularían por la legislación general en materia de instituciones y procedimientos electorales, así como que tratándose de elecciones locales extraordinarias, tal integración, ubicación y designación de los funcionarios de casillas se regularían en términos de la legislación local.

11. Para la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, dicho artículo en su integridad resulta contrario a la Constitución Federal pues, en principio, si bien la capacitación electoral y la ubicación y designación de funcionarios de mesas directivas en los procesos electorales locales son facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral con fundamento en el artículo 41, fracción V, apartado B, de la Constitución Federal, las cuales fueron delegadas a los organismos públicos electorales locales por virtud del artículo Octavo Transitorio de las reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, lo cierto era que al momento de dictarse la sentencia dichas facultades ya habían sido reasumidas por el referido Instituto Nacional Electoral y, por ende, el legislador local carecía de competencias para disponer y reglamentar ese tipo de facultades en su normatividad secundaria.
12. Aunque coincido con la declaratoria de inconstitucionalidad, no comparto la totalidad de los argumentos de la mayoría. La sentencia está en lo correcto al afirmar que las facultades de capacitación electoral y de ubicación y designación de integrantes de casillas son facultades exclusivas del Instituto Estatal Electoral que pueden ser delegadas a las entidades federativas (lo cual ocurrió al reformarse el texto constitucional) y que, a su vez, pueden ser reasumidas por el propio organismo nacional electoral en cualquier momento (que también ya se actualizó).
13. Mi disidencia con los razonamientos del fallo de la mayoría radica, por una parte, en que considero que esa delegación sólo implica transmitir el poder para ejercer tales facultades, más no para delinearlas normativamente. En

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

su caso, para que las normas que regulan estos aspectos electorales puedan superar un escrutinio de constitucionalidad, deben señalar expresamente que sólo son aplicables ante la delegación por parte del Instituto Nacional Electoral.

14. Por otro lado, al ser un tema de competencia, no coincido con la postura implícita del fallo consistente en que una invasión de competencias puede o no superarse si existe un acuerdo de delegación. Un órgano tiene o no competencias para regular cierto contenido normativo. Desde mi punto de vista, insisto, en el caso de estas funciones electorales, los órganos legislativos locales sólo tiene competencias si lo hacen bajo la premisa explícita de que normatividad funcionará únicamente ante el escenario de una posible delegación.
15. Por lo tanto, me separo de la conclusión de la sentencia que dice que en el caso se actualiza la violación competencial, precisamente porque ya se reasumieron las facultades por el Instituto Nacional Electoral. Es decir, se hace depender la existencia o no de una competencia material legislativa del ejercicio o no de facultades de reasunción de un órgano constitucional autónomo, sin que tal situación esté prevista constitucionalmente.
16. Así las cosas, a partir de las anteriores aclaraciones, apoyé la postura de invalidez del precepto reclamado: uno, porque los párrafos primero y tercero de ese artículo 172 son normas referenciales que, al no especificar que se actualiza su contenido únicamente ante una delegación, indican bajo cuál normatividad se regularán las funciones de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de las mesas, cuando tal aspecto material es de exclusiva reglamentación del Congreso de la Unión y, dos, debido a que el párrafo segundo de ese artículo establece que será la normatividad secundaria la que reglamente las citadas funciones electorales tratándose de elecciones locales extraordinarias; sin embargo, la

**VOTO CONCURRENTES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015
Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015**

Constitución Federal no hace una distinción sobre si se trata de elecciones ordinarias o extraordinarias.

17. El mandato constitucional del artículo 41 es claro al prever que las funciones de capacitación electoral, ubicación y designación de funcionarios de casillas de los procesos electorales locales son de competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, independientemente de que se trate de elecciones ordinarias o extraordinarias.

MINISTRO

ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA SUPREMA CORTE**

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS
ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y
RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintiséis de octubre de dos mil quince**, por el que se emite la siguiente

A C L A R A C I Ó N D E S E N T E N C I A

En la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública de tres de septiembre de dos mil quince.

1. **PRIMERO. Antecedentes del caso.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

Fecha de presentación y lugar:	Promovente y Acción
Ocho de julio de dos mil quince. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Partido de la Revolución Democrática , por conducto de Carlos Navarrete Ruíz, quien se ostentó como Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática. Acción de inconstitucionalidad 42/2015.
Diez de julio de dos mil quince. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Partido Nueva Alianza , por conducto de Luis Castro Obregón, quien se ostentó como Presidente del Comité de Dirección Nacional del Partido Nueva Alianza.

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

	Acción de inconstitucionalidad 43/2015.
Doce de julio de dos mil quince. Domicilio particular del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Partido Morena , por conducto de Martí Batres Guadarrama, quien se ostentó como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Morena. Acción de inconstitucionalidad 44/2015.

2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.
3. **Normas generales impugnadas.** En las acciones de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes normas generales:

Acción de Inconstitucionalidad	Normas impugnadas	Publicadas en el Periódico Oficial de la entidad de fecha:
42/2015 Partido de la Revolución Democrática	Decreto número 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California. Específicamente impugna el artículo 14, párrafo segundo.	Doce de junio de dos mil quince.
43/2015 Partido Nueva Alianza	Decretos números 289, 290, 291, 292 y 293 por los que se realizaron reformas a la Constitución Política del Estado de Baja California y a diversas leyes locales en materia electoral. Se hacen valer violaciones al procedimiento legislativo y también se impugnan los artículos: 14, segundo párrafo;	Doce de junio de dos mil quince.

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

	15, fracción I, inciso c); 79, fracción II, inciso b) y fracción III, inciso c) numeral 2 e inciso f) último párrafo, todos de la Constitución Local.	
44/2014 Partido Morena	Decreto número 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California, así como la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos, de la misma entidad. De la Constitución Local se impugnan los artículos: 14, párrafo segundo; 15, fracción II; y 79, fracción II, inciso b) De la Ley Electoral Local, se impugnan los artículos: 32, fracción II; y 172 De la Ley de Partidos Políticos Local se impugnan los artículos: 41 y 59	Doce de junio de dos mil quince.

4. **SEGUNDO. Sentencia dictada.** Cerrada la instrucción de las acciones, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública de tres de septiembre de dos mil quince resolvió:

“PRIMERO.- Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 42/2015 promovida por el Partido de la Revolución Democrática.

SEGUNDO.- Es procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 43/2015 promovida por el Partido Nueva Alianza.

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

TERCERO.- Es procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 44/2015 promovida por el Partido Morena.

CUARTO.- Se reconoce la validez del Decreto 289 mediante el cual se reforman los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 14, de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprime la expresión "TÍTULO QUINTO" en el capítulo III de dicho título y se adiciona al mismo Capítulo IV denominado Del Ministerio Público, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince, en términos del apartado VI de este fallo.

QUINTO.- Se reconoce la validez de los artículos 15, fracciones I, inciso c) y II, 79, fracciones II, inciso b), y III, incisos c), numeral 2, y f), párrafo último, de la Constitución Política del Estado de Baja California, así como del artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, en términos del apartado VI de esta sentencia.

SEXTO.- Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California; de los artículos 41 y 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; y, del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California en términos del apartado VI de esta sentencia, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

SÉPTIMO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta así como en el Periódico Oficial del Estado de Baja California".

5. **TERCERO. Escritos por los que se promueve aclaración de sentencia.** Mediante oficios recibidos el nueve y trece de octubre de dos mil quince en la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Martí Batres Guadarrama, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Morena, y Francisco Gárate Chapa, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respectivamente, solicitaron la aclaración de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, en lo relativo a los efectos precisados respecto de la declaratoria de invalidez del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

del Estado de Baja California, por considerar que este precepto resultaba violatorio de lo dispuesto por la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, al establecer un criterio distinto al poblacional para la determinación de los distritos electorales. Esencialmente y de manera coincidente, en dichas peticiones, los solicitantes precisaron lo siguiente:

- El motivo de aclaración consiste en determinar si para el proceso electoral ordinario 2015—2016 en la entidad de Baja California, resultará aplicable el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral número INE/CG402/2015 por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Baja California y sus respectivas cabeceras distritales, destacando que:
 - a) Si bien dicho Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se aprobó el veinticuatro de junio de dos mil quince, de sus consideraciones se advierte que para la determinación de la demarcación de las cabeceras distritales se adoptó el criterio de densidad poblacional o demográfico.
 - b) Dicho Acuerdo no contraviene la declaración de invalidez establecida en la ejecutoria emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que no se tomó en cuenta el criterio geográfico que preveía el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California.
 - c) La única distritación que cumple el criterio de densidad poblacional o demográfica es la aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el Acuerdo

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

INE/CG402/2015, pues la distritación que estaba en vigor antes de junio de dos mil quince si consideraba el criterio geográfico, ya que en dicho escenario los municipios de Tecate y Playas de Rosarito eran cabeceras distritales.

6. **CUARTO. Trámite de las aclaraciones de sentencia.** Por acuerdo de trece de octubre de dos mil quince, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó agregar los escritos de aclaración de sentencia a los autos de la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, y ordenó enviar el expediente al Ministro José Ramón Cossío Díaz, por haber sido instructor en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, a efecto de que formulara el proyecto relativo a la solicitud de aclaración¹.

I. COMPETENCIA

7. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente aclaración de sentencia, con fundamento en los artículos 223 a 226 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente² en términos de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los

¹ Foja 1086 del Tomo II del expediente principal.

² "ARTÍCULO 223.- Sólo una vez puede pedirse la aclaración o adición de sentencia o de auto que ponga fin a un incidente, y se promoverá ante el tribunal que hubiere dictado la resolución, dentro de los tres días siguientes de notificado el promovente, expresándose, con toda claridad, la contradicción, ambigüedad u oscuridad de las cláusulas o de las palabras cuya aclaración se solicite, o la omisión que se reclame.

ARTÍCULO 224.- El tribunal resolverá dentro de los tres días siguientes, lo que estime procedente, sin que pueda variar la substancia de la resolución.

ARTÍCULO 225.- El auto que resuelva sobre la aclaración o adición de una resolución, se reputará parte integrante de ésta, y no admitirá ningún recurso.

ARTÍCULO 226.- La aclaración o adición, interrumpe el término para apelar".

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

Estados Unidos Mexicanos³, por virtud de que en la sesión pública de tres de septiembre de dos mil quince, el propio Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015.

II. PROCEDENCIA DE LA ACLARACIÓN DE SENTENCIA

8. De conformidad con los artículos 1º y 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, únicamente quienes hayan sido parte en el juicio o procedimiento judicial pueden solicitar, por una ocasión, la aclaración o adición de sentencia ante el tribunal que la haya dictado, debiendo promoverla dentro de los tres días siguientes al en que se les hubiere notificado la sentencia. Los artículos señalados indican:

“Artículo 1º. Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.
...”

“Artículo 223. Sólo una vez puede pedirse la aclaración o adición de sentencia o de auto que ponga fin a un incidente, y se promoverá ante el tribunal que hubiere dictado la resolución, dentro de los tres días siguientes de notificado el promovente, expresándose, con toda claridad, la contradicción, ambigüedad u obscuridad de las cláusulas o de las palabras cuya aclaración se solicite, o la omisión que se reclame.”

³ “ARTÍCULO 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”.

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

9. Así, sólo quienes hayan intervenido en el procedimiento judicial, se encuentran legitimados para solicitar una aclaración de sentencia ya que es justo a ellos a quienes les interesa que la misma sea lo suficientemente clara.
10. En este sentido, si bien el Partido Político Morena promovió la acción de inconstitucionalidad 44/2015 y por lo tanto, accionó el procedimiento judicial del que derivó la sentencia cuya aclaración solicita, y por ello cuenta con la legitimación para promoverla, lo cierto es que su petición la realiza de manera extemporánea.
11. En efecto, la sentencia respecto de la cual se solicita la aclaración le fue notificada al Partido Político Morena, mediante oficio “3331/2015” el treinta de septiembre de dos mil quince, tal como se advierte de la constancia de notificación que obra a foja mil cuarenta y siete, del tomo II del expediente principal de dicho asunto. Por tanto, si de conformidad con el artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el partido promovente debió solicitar la aclaración de sentencia dentro de los tres días siguientes a aquél en que se le hubiera notificado la sentencia, lo cierto es que al haberla promovido hasta el nueve de octubre de octubre de dos mil quince⁴, es evidente que lo hizo de manera extemporánea, por lo que lo procedente es desechar su petición.
12. Por lo que se refiere a la solicitud de aclaración de sentencia promovida por el Partido Acción Nacional, también procede desecharla ya que dicho partido no intervino en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, por lo que de ningún

⁴ Tal como se advierte del sello que obra en la foja 10 vuelta de su escrito de solicitud de aclaración de sentencia.

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

modo se encuentra legitimado para solicitar la aclaración de una sentencia en la que no fue promovente.

13. Ahora, si bien el criterio de este Tribunal Pleno contenido en la tesis P. VI/2008 de rubro “ACLARACIÓN DE SENTENCIA. EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROCEDE DE MANERA OFICIOSA”, indica que la aclaración de una sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad puede proceder de oficio, lo cierto es que en el caso, este Tribunal Pleno estima que no procede aclaración alguna que realizar⁵.
14. En efecto, de los escritos presentados por los partidos políticos promoventes de la presente aclaración de sentencia se advierte que lo que pretenden, esencialmente consiste en que se precise si para el proceso electoral ordinario 2015—2016 a celebrarse en el Estado de Baja California, resultará aplicable el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral número INE/CG402/2015 por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Baja California y sus respectivas cabeceras distritales. Esta solicitud de ningún modo constituye materia de una aclaración de sentencia, sino que la excede,

⁵ Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. Febrero de 2008. Página 1336. El texto de la tesis es el siguiente: “El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la aclaración de sentencias es una institución procesal que, sin reunir las características de un recurso, tiene por objeto hacer comprensibles los conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones y, en general, corregir errores o defectos cometidos al dictar un fallo; que la sentencia puede considerarse como un acto jurídico de decisión y como un documento, en el entendido de que el principio de inmutabilidad de la decisión judicial sólo puede atribuirse al acto decisorio y no al documento, motivo por el cual es necesario preservar la congruencia entre uno y otro; y que dada la importancia y trascendencia de las ejecutorias emitidas en los medios de control constitucional, el tribunal que las dictó puede, válidamente, aclararlas de oficio y bajo su estricta responsabilidad. Ahora bien, dado que las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control constitucional reconocido expresamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas resoluciones se plasman en una sentencia y, ante la ausencia de regulación expresa, en acatamiento a la garantía de impartición de justicia contenida en el artículo 17 constitucional, debe estimarse que la aclaración de sentencia resulta una institución procesal aplicable en la materia para que el órgano de control constitucional se cerciore de que la sentencia como documento resulta congruente y refleja fielmente el acto jurídico decisorio”.

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

pues lo que se pretende es que se modifique la resolución adoptada por este Tribunal Pleno, lo que resulta improcedente.

15. Al respecto conviene precisar que en la resolución pronunciada por este Tribunal Pleno el tres de septiembre de dos mil quince, en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, se advierte que tanto en el párrafo 120, como en el 201, relativos a los efectos de la declaratoria de invalidez del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California, se precisó, de manera explícita y coincidente lo siguiente:

“120. Derivado de esta declaratoria de invalidez del párrafo 2º del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California, por única ocasión y con el fin de salvaguardar el principio de certeza en materia electoral, la distritación que deberá aplicarse en el inminente proceso electoral, será la que estaba en vigor antes de junio de dos mil quince ya que ésta no adolece del vicio de inconstitucionalidad que aquí se ha invalidado puesto que únicamente se basa en un criterio poblacional; dicha ultra actividad tiene como fin el salvaguardar la certeza en el desarrollo del siguiente proceso electoral, en el entendido de que esta distritación mantiene el mismo número de distritos —diecisiete— y está basada en el censo de población de dos mil diez”.

“210. Asimismo, con fundamento en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia, y derivado de la declaratoria de invalidez decretada respecto del párrafo 2º del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California, por única ocasión y con el fin de salvaguardar el principio de certeza en materia electoral, la distritación que deberá aplicarse en el inminente proceso electoral, será la que estaba en vigor antes de junio de dos mil quince ya que ésta no adolece del vicio de inconstitucionalidad invalidado en esta sentencia puesto que únicamente se basa en un criterio poblacional; dicha ultra actividad tiene como fin el salvaguardar la certeza en el desarrollo del siguiente proceso electoral, en el entendido de que esta distritación mantiene el mismo número de distritos —diecisiete— y está basada en el censo de población de dos mil diez”.

16. De lo anterior se advierte que resultan claros los efectos precisados por este Tribunal Pleno en relación con la invalidez declarada respecto del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución del Estado de

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

Baja California. No se aprecia que las consideraciones precisadas contengan conceptos ambiguos, contradictorios, oscuros u omisiones, ni que tengan errores o defectos, ya que sólo de darse estos supuestos se haría procedente la aclaración de manera oficiosa, tal como lo establece el criterio de este Alto Tribunal contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2008 de rubro “ACLARACIÓN DE SENTENCIA POR ERRORES EN SU TEXTO. EN ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DEBE HACERSE CUANDO ALTEREN EL CONTENIDO DE PRECEPTOS APLICADOS O DE OTROS ELEMENTOS DE IMPORTANCIA”⁶. Por lo tanto, resulta improcedente la aclaración de manera oficiosa.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Se desechan las aclaraciones de sentencia promovidas por Martí Batres Guadarrama, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Morena, y Francisco Gárate Chapa, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO. Resulta improcedente la aclaración de manera oficiosa de la ejecutoria dictada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de

⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXVII. Marzo de 2008. Página: 1132. El texto de la tesis es el siguiente: “Cuando se advierta que en una sentencia se transcribieron diversas normas jurídicas para sustentar sus razonamientos o algunos otros elementos con ese propósito, pero con errores en la reproducción, atendiendo a la publicación oficial que se hizo de dichas normas o de esos elementos, debe aclararse oficiosamente la resolución, a efecto de salvaguardar la garantía de seguridad jurídica de las partes mediante la cita correcta de los preceptos o elementos invocados en el fallo, sin que lo anterior proceda cuando las erratas en que se incurra, tanto por su cantidad como por su calidad, resulten irrelevantes, como pudieran ser los errores ortográficos o mecanográficos y la omisión o la transposición de letras o palabras, siempre y cuando no conviertan en confuso o ambiguo el texto, evitándose en esta forma caer en rigorismos excesivos que se apartan del objetivo de la institución de que se trata.”

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

Justicia de la Nación, el tres de septiembre de dos mil quince, en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015.

Notifíquese haciéndolo por medio de oficio a los partidos políticos Morena y Acción Nacional y en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. votaron a favor de la procedencia de la aclaración de manera oficiosa de la sentencia respectiva.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales hizo la declaratoria correspondiente.

MINISTRO PRESIDENTE:

LUIS MARIA AGUILAR MORALES.

MINISTRO PONENTE:

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

**ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA.

VOTO DE MINORÍA QUE SUSCRIBEN LOS SEÑORES MINISTROS JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA Y EDUARDO MEDINA MORA EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACLARACIÓN DE SENTENCIA SOLICITADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.

I. Antecedentes.

Durante el mes de julio de dos mil quince diversos partidos políticos presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las siguientes acciones de inconstitucionalidad:

- Acción de inconstitucionalidad 42/2015, promovida por el Partido de la Revolución Democrática.
- Acción de inconstitucionalidad 43/2015, promovida por el Partido Nueva Alianza.
- Acción de inconstitucionalidad 44/2015, promovida por el Partido Morena.

En estas acciones señalaron como órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, e impugnaron las siguientes normas generales:

Acción de Inconstitucionalidad	Normas impugnadas
42/2015 Partido de la Revolución Democrática	Decreto número 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California.

**VOTO DE MINORÍA EN EL EXPEDIENTE DE LA
ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

	<p>Específicamente impugna el artículo 14, párrafo segundo.</p>
<p>43/2015 Partido Nueva Alianza</p>	<p>Decretos números 289, 290, 291, 292 y 293 por los que se realizaron reformas a la Constitución Política del Estado de Baja California y a diversas leyes locales en materia electoral.</p> <p>Se hacen valer violaciones al procedimiento legislativo y también se impugnan los artículos:</p> <p>14, segundo párrafo; 15, fracción I, inciso c); 79, fracción II, inciso b) y fracción III, inciso c) numeral 2 e inciso f) último párrafo,</p> <p>todos de la Constitución Local.</p>
<p>44/2014 Partido Morena</p>	<p>Decreto número 289 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California, así como la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos, de la misma entidad.</p> <p>De la Constitución Local se impugnan los artículos: 14, párrafo segundo; 15, fracción II; y 79, fracción II, inciso b)</p> <p>De la Ley Electoral Local, se impugnan los artículos: 32, fracción II; y 172</p> <p>De la Ley de Partidos Políticos Local se impugnan los artículos: 41 y 59</p>

Una vez concluida la instrucción de las acciones¹, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública de tres de septiembre de dos mil quince resolvió:

¹ De conformidad con el turno correspondiente, fungió como instructor el ministro José Ramón Cossío Díaz.

**VOTO DE MINORÍA EN EL EXPEDIENTE DE LA
ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

“PRIMERO.- Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 42/2015 promovida por el Partido de la Revolución Democrática.

SEGUNDO.- Es procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 43/2015 promovida por el Partido Nueva Alianza.

TERCERO.- Es procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 44/2015 promovida por el Partido Morena.

CUARTO.- Se reconoce la validez del Decreto 289 mediante el cual se reforman los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 14, de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprime la expresión “TÍTULO QUINTO” en el capítulo III de dicho título y se adiciona al mismo Capítulo IV denominado Del Ministerio Público, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince, en términos del apartado VI de este fallo.

QUINTO.- Se reconoce la validez de los artículos 15, fracciones I, inciso c) y II, 79, fracciones II, inciso b), y III, incisos c), numeral 2, y f), párrafo último, de la Constitución Política del Estado de Baja California, así como del artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, en términos del apartado VI de esta sentencia.

SEXTO.- Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California; de los artículos 41 y 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; y, del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California en términos del apartado VI de esta sentencia, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

SÉPTIMO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta así como en el Periódico Oficial del Estado de Baja California”.

Posteriormente, mediante oficios recibidos el nueve y trece de octubre de dos mil quince en la Oficina de Correspondencia y Certificación Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Martí Batres Guadarrama, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Morena y Francisco Gárate Chapa, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respectivamente,

**VOTO DE MINORÍA EN EL EXPEDIENTE DE LA
ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

solicitaron la aclaración de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, en lo relativo a los efectos precisados respecto de la declaratoria de invalidez del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California, para que se determinara si para el proceso electoral ordinario 2015—2016 en la entidad de Baja California, resultaría aplicable el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral número INE/CG402/2015 por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Baja California y sus respectivas cabeceras distritales, destacando que:

- d) Si bien dicho Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral se aprobó el veinticuatro de junio de dos mil quince, de sus consideraciones se advierte que para la determinación de la demarcación de las cabeceras distritales se adoptó el criterio de densidad poblacional o demográfico.
- e) Dicho Acuerdo no contraviene la declaración de invalidez establecida en la ejecutoria emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que no se tomó en cuenta el criterio geográfico que preveía el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California.
- f) La única distritación que cumple el criterio de densidad poblacional o demográfica es la aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el Acuerdo INE/CG402/2015, pues la distritación que estaba en vigor antes de junio de dos mil quince si consideraba el criterio

**VOTO DE MINORÍA EN EL EXPEDIENTE DE LA
ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

geográfico, ya que en dicho escenario los municipios de Tecate y Playas de Rosarito eran cabeceras distritales.

II. Resolución de la mayoría.

En sesión privada de veintiséis de octubre de dos mil quince el Tribunal Pleno resolvió²:

- a) Desechar las aclaraciones de sentencia promovidas por los partidos políticos Morena y Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ya que si bien, el primero de ellos fue el promovente en la acción de inconstitucionalidad 44/2015 y, por tanto, cuenta con la legitimación necesaria para promover la aclaración de sentencia, dicha solicitud la realizó de manera extemporánea; mientras que por lo que se refiere a la solicitud promovida por el partido Acción Nacional, al no haber participado dicho partido como promovente en ninguna de las acciones cuya aclaración solicitó, se determinó que no estaba legitimado para solicitar la aclaración³.

- b) Que resultaba improcedente la aclaración de manera oficiosa de la ejecutoria dictada el tres de septiembre de dos mil quince en

² Por mayoría de 7 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. votamos a favor de la procedencia de la aclaración de manera oficiosa de la sentencia respectiva.

³ De conformidad con el artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Penales, aplicable supletoriamente a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la aclaración de sentencia podrá ser solicitada, por una ocasión, por quienes hayan sido parte en el juicio o procedimiento judicial y la deben promover dentro de los 3 días siguientes al en que se les hubiere notificado la sentencia.

**VOTO DE MINORÍA EN EL EXPEDIENTE DE LA
ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, porque de la solicitud presentada por los partidos políticos promoventes se advirtió que lo que pretendían, de ningún modo constituía materia de una aclaración de sentencia, sino más bien lo que solicitaban era una modificación a la resolución adoptada por el Tribunal Pleno, lo que resultaba improcedente.

Al respecto, se precisó que de los párrafos 120 y 201 de la sentencia dictada en estos expedientes, se advertía que resultaban claros los efectos precisados en relación con la invalidez declarada respecto del segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California y que al no apreciarse que las consideraciones precisadas contuvieran conceptos ambiguos, contradictorios, oscuros u omisiones, ni que tuvieran errores o defectos que corregir, resultaba improcedente la aclaración de manera oficiosa.

III. Opinión de la minoría.

Estimamos que en el caso resultaba procedente de oficio la aclaración de la resolución pronunciada por el Tribunal Pleno el tres de septiembre de dos mil quince en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015 ya que tanto en el párrafo 120, como en el 201, relativos a los efectos de la declaratoria de invalidez del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California, se precisó, de manera coincidente lo siguiente:

**VOTO DE MINORÍA EN EL EXPEDIENTE DE LA
ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

“120. Derivado de esta declaratoria de invalidez del párrafo 2º del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California, por única ocasión y con el fin de salvaguardar el principio de certeza en materia electoral, la distritación que deberá aplicarse en el inminente proceso electoral, será la que estaba en vigor antes de junio de dos mil quince ya que ésta no adolece del vicio de inconstitucionalidad que aquí se ha invalidado puesto que únicamente se basa en un criterio poblacional; dicha ultra actividad tiene como fin el salvaguardar la certeza en el desarrollo del siguiente proceso electoral, en el entendido de que esta distritación mantiene el mismo número de distritos —diecisiete— y está basada en el censo de población de dos mil diez”.

“210. Asimismo, con fundamento en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia, y derivado de la declaratoria de invalidez decretada respecto del párrafo 2º del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California, por única ocasión y con el fin de salvaguardar el principio de certeza en materia electoral, la distritación que deberá aplicarse en el inminente proceso electoral, será la que estaba en vigor antes de junio de dos mil quince ya que ésta no adolece del vicio de inconstitucionalidad invalidado en esta sentencia puesto que únicamente se basa en un criterio poblacional; dicha ultra actividad tiene como fin el salvaguardar la certeza en el desarrollo del siguiente proceso electoral, en el entendido de que esta distritación mantiene el mismo número de distritos —diecisiete— y está basada en el censo de población de dos mil diez”.⁴

Si bien estos fueron los efectos plasmados en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno, estimamos que ante la existencia del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, INE/CG402/2015, por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Baja California y sus respectivas cabeceras distritales, aprobado en sesión ordinaria del aludido Consejo de veinticuatro de junio de dos mil quince y publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de agosto de dos mil quince, lo conducente era que este Acuerdo fuera el aplicable para el proceso electoral 2015—2016 a celebrarse en el Estado de Baja California.

⁴ Cabe señalar que en la propuesta del proyecto de sentencia presentada originalmente al Tribunal Pleno para su análisis, no se contenía esta propuesta de efectos, sino que los mismos se incorporaron derivado de la discusión que al respecto se tuvo en la sesión pública de 3 de septiembre de 2015, fecha en la que se resolvieron las acciones comentadas.

**VOTO DE MINORÍA EN EL EXPEDIENTE DE LA
ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

Lo anterior, en virtud de que, además de que el Instituto Nacional Electoral es el órgano competente para determinar la delimitación de los distritos electorales locales y su competencia la ejerció al emitir el aludido Acuerdo, del análisis del mismo se advierte que este se emitió utilizando un criterio de equilibrio poblacional con la finalidad de garantizar una mejor distribución del número de personas por cada distrito, lo que se realizó, según indica el propio Instituto Nacional Electoral en la motivación del propio Acuerdo, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución y legislación electoral del Estado de Baja California vigentes al momento en que inició los trabajos de distritación —noviembre de dos mil catorce⁵—, esto es, antes de las reformas impugnadas y analizadas en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015 —publicadas en el Periódico Oficial de la Entidad de doce de junio de dos mil quince—, siendo que el artículo 14 de la Constitución Política Local vigente al momento del inicio de los trabajos de distritación, no adolecía del vicio de inconstitucionalidad declarado en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad aludida y sus acumuladas. En efecto, la redacción anterior del aludido precepto indicaba:

Constitución Política del Estado de Baja California vigente al momento del inicio de los trabajos de distritación realizados por el Instituto Nacional Electoral.	Constitución Política del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial de la Entidad de doce de junio de dos mil quince.
Artículo 14.- El Congreso del Estado estará integrado por Diputados que elegirán cada tres años; electos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e	Artículo 14.- El Congreso del Estado estará integrado por Diputados que elegirán cada tres años; electos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e

⁵ Conforme a los antecedentes 5 y 6 del Acuerdo INE/CG402/2015, el 19 de noviembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó, mediante Acuerdo INE/CG48/2014, la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación y el 27 siguiente se efectuó la sesión de instalación de dicho Comité.

**VOTO DE MINORÍA EN EL EXPEDIENTE DE LA
ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

<p>intransferible; diecisiete serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada Distrito Electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta ocho Diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.</p> <p>Todos los Diputados tendrán idéntica categoría e igualdad de obligaciones y gozarán de las mismas prerrogativas.</p> <p>...</p>	<p>intransferible; diecisiete serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada Distrito Electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta ocho Diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal. Por cada Diputado Propietario se elegirá un Suplente.</p> <p>Cada Municipio que integra el Estado, deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial. (PÁRRAFO DECLARADO INCONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA DICTADA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015).</p> <p>Todos los Diputados tendrán idéntica categoría e igualdad de obligaciones y gozarán de las mismas prerrogativas.</p> <p>...</p>
--	--

De este modo, la redacción anterior del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California, que fue la norma con la que el Instituto Nacional Electoral inició los trabajos de distritación en la entidad, no contenía el segundo párrafo que fue declarado inconstitucional en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, pues este segundo párrafo se adicionó con motivo de las reformas publicadas en el Periódico Oficial de la entidad de doce de junio de dos mil quince.

Por lo tanto, a efecto de salvaguardar la certeza en el proceso electoral 2015—2016 a celebrarse en el Estado de Baja California, estimamos que era el Acuerdo INE/CG402/2015, emitido por el

**VOTO DE MINORÍA EN EL EXPEDIENTE DE LA
ACLARACIÓN DE SENTENCIA EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015.**

Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión ordinaria celebrada el veinticuatro de junio de dos mil quince y publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de agosto de dos mil quince, el que debía aplicarse para el aludido proceso electoral y, por ende, el Tribunal Pleno, de manera oficiosa, debió aclarar los párrafos 120 y 210 de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, en los términos precisados.

Ministro José Ramón Cossío Díaz

**Ministro José Fernando Franco
González Salas**

**Ministro Arturo Zaldívar Lelo de
Larrea**

Ministro Eduardo Medina Mora

LPRZ/RMMG