



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

NÚMERO DE ASUNTO
1581

INICIATIVA CON CARÁCTER DE DECRETO

A efecto de reformar el artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en materia electoral.

PRESENTADA POR: Diputado Omar Bazán Flores (PRI).

FECHA DE PRESENTACIÓN: 06 de enero de 2020, en Oficialía de Partes del H. Congreso del Estado.

TRÁMITE: Se turna a la Comisión Segunda de Gobernación.

FECHA DE TURNO: 13 de enero de 2020.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA



Dip. Omar Bazán Flores



**H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA
P R E S E N T E.-**

El suscrito **Omar Bazán Flores, Diputado** de la LXVI Legislatura del Honorable Congreso del Estado, integrante al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en uso de las facultades que me confiere el numeral 68 fracción I de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, así como los ordinales 169, 170, 171 y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, acudo ante esta Honorable Representación, a fin de presentar **Iniciativa con carácter de Decreto a efecto de reformar el artículo 36 en sus párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Política del Estado de Chihuahua**, conforme a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. En el orden jurídico mexicano se puede distinguir la existencia de cuatro órdenes jurídicos, con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes:
 - a) Orden jurídico federal. Su existencia se encuentra sustentada en el artículo 40 de la Carta Magna, que consagra la unión de todos los Estados con autonomía hacia su interior, que se integran dentro de una Federación, la



Dip. Omar Bazán Flores

cual constituye un orden jurídico distinto. En su aspecto funcional, el numeral 49 dispone el principio de división de poderes para el ejercicio de las atribuciones de autoridad en el ámbito federal, desarrollando la competencia específica de cada uno de ellos en los artículos subsecuentes, que comprenden hasta el 107, destacando que las autoridades tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional, que abarca las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal, cuyas denominaciones y límites están descritos en los artículos 43 y 44. Se resalta también, como principio fundamental en la asignación de atribuciones competenciales en favor de los poderes federales, que las facultades de las autoridades de este orden jurídico deben encontrarse expresamente previstas a su favor en la Constitución Política del Estado mexicano, en términos de lo dispuesto en el numeral 124.

- b) Orden jurídico estatal o local. La existencia de este orden jurídico tiene apoyo en el artículo 40 constitucional, en cuanto prevé la existencia de Estados libres y soberanos en su régimen interior, enumerados en el artículo 43 de la propia Ley Fundamental. Las reglas con base en las cuales deberá estructurarse la división de poderes a cargo de las autoridades estatales se encuentran descritas en el numeral 116, siendo que la materia sustantiva sobre la cual tienen autonomía funcional se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124.*



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Dip. Omar Bazán Flores

Así, el régimen regulador de la unión de los Estados federales, señalado en los artículos 40 y 41 constitucionales, se encuentra cimentado en dos principios fundamentales y complementarios entre sí:

- La existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, y*
- Que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.*

De acuerdo con los principios anteriores, debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas, situación que se ve cumplida, de modo general, con lo consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, deberá respetar los postulados de la Constitución Federal. Así, la distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás a los Estados de la República, es decir, que la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados -miembros- se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a las entidades federativas las que no lo estén. Los funcionarios federales, pues, no pueden realizar acto ninguno fuera del ámbito que la Constitución Federal señala; por su parte, los Estados ejercitan todas las facultades no asignadas a los órganos federales.



Dip. Omar Bazán Flores

En síntesis, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación. Es de destacarse, especialmente, que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local.

- c) Orden jurídico municipal. Tomando en consideración la importancia que tienen las relaciones entre los Estados y sus Municipios, con base en el principio de la libertad que deben tener éstos en cuanto a su gestión, por ser la célula de poder que tiene un contacto más cercano con la población, en el artículo 115 de la Constitución se han regulado actos de trascendencia referidos a la injerencia de las autoridades estatales en el ámbito municipal, por ello se previene que el municipio administrara libremente su hacienda, sin autoridad intermedia.*
- d) Orden jurídico constitucional. Según puede apreciarse de las precisiones relativas a los demás órdenes jurídicos, el constitucional es el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que*



Dip. Omar Bazán Flores

deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios. En lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, el orden jurídico constitucional previene las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los tres órdenes jurídicos anteriores.

- 2. El orden jurídico constitucional tiende, además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades de los demás órdenes normativos, a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.*
- 3. El federalismo mexicano supone la unión de diversas entidades para adquirir una mayor fuerza política, sin que dicha unión importe renuncia alguna a su autonomía, que es denominada por el artículo 40 de la Constitución como "soberanía interna", cuyo ejercicio, se reitera, debe ceñirse necesariamente al marco normativo establecido en la Carta Magna Federal, por lo actos de los entes públicos no pueden quedar bajo el cobijo de una malentendida autonomía o soberanía estatal, permitiendo la subsistencia de actuaciones arbitrarias que si bien inciden en los diversos niveles de gobierno, en última instancia, a quienes afectan primordialmente es a los habitantes de ellos, que son quienes resienten las consecuencias jurídicas de una decisión o acto de connotación política a cargo de las entidades de poder.*



Dip. Omar Bazán Flores

4. *Bajo esta perspectiva de orden constitucional, cobra relevancia lo establecido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que adopta el concepto de soberanía en su artículo 39:*

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo original DOF 05-02-1917

Como resulta evidente, este artículo instituye como su fundamento esencial y originario la soberanía nacional, de la que es único titular el pueblo, es el propio pueblo quien decide el régimen político que decide darse.

El que el artículo 39 utilice el vocablo "soberanía nacional" y no "soberanía popular" es sólo una cuestión de forma, porque todos los congresos constituyentes tanto del 57 como del 17, siempre debatieron sobre la base de que el pueblo era el verdadero titular de la soberanía. Para nuestros constituyentes del 57 no había diferencia entre la nación y el pueblo, y simplemente pensaron que la nación era el pueblo organizado políticamente, así que ese concepto paso a la constitución del 17 y así ha permanecido, pero trae impregnadas las ideas de la enciclopedia francesa, el primer acto de soberanía es darse una Constitución. "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo", dice el artículo, soberanía nacional y soberanía popular son la misma cosa. Lo que se quiso es hacer énfasis en lo absoluto del poder soberano del pueblo, que es todo: son los ciudadanos los que integran el



Dip. Omar Bazán Flores

pueblo, el cuerpo político de la nación, y para ser ciudadanos se deben integrar ciertos requisitos, ellos son el pueblo que decide por la nación, y la sociedad de los mexicanos.

- 5. Una expresión de ese poder soberano es la decisión de la forma de gobierno que el pueblo mismo considera instituir para procurar su beneficio y de la nación de la que nace. Ello constituye, lo dice la última cláusula de la redacción del artículo, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de ese gobierno. Aquí hay dos conceptos básicos que deben ser analizados por separado: el derecho inalienable del pueblo a decidir su forma de gobierno y lo que se quiere decir con la expresión "forma de gobierno". El concepto de derecho inalienable está inscrito en el mismo concepto de soberanía, que es popular. Quiere decir, como el de soberanía, varias cosas: es prerrogativa exclusiva del pueblo decidir cómo organiza a la nación, vale decir, a la sociedad mexicana. Nadie ni nada se puede colocar por encima de ese derecho que sólo a él se atribuye, por eso es soberano.*
- 6. Si el pueblo es soberano por mayoría de razón puede decidir cuándo cambia su forma de gobierno o en qué la modifica. Si el pueblo es soberano, se entiende fácilmente, puede decidir lo que quiera, incluso convertir su Estado en una monarquía, siempre y cuando se someta a la voluntad del pueblo, es decir, que sea una monarquía constitucional y democrática; resultando entonces que el pueblo confirió al poder constituyente creado en la propia constitución ese poder reformador.*
- 7. La doctrina ha distinguido entre el llamado "poder constituyente originario" y el "poder constituyente derivado". El primero surge en momentos de ruptura*



Dip. Omar Bazán Flores

revolucionaria o de fundación de un nuevo Estado. Se dice que no está sujeto a límites jurídicos y que no está condicionado por el orden jurídico preexistente. Por su parte, el segundo surge en el marco de una Constitución vigente, y de él se afirma que sí está sujeto a límites jurídicos y que sí está condicionado por el orden constitucional existente.

- 8. El poder revisor de nuestra Constitución, contemplado en el artículo 135 constitucional, es un "poder constituyente derivado", en los términos arriba apuntados y por tanto condicionado por el orden constitucional vigente, lo cual nos lleva al tema de los límites del referido tipo de poder.*

Se han identificado dos tipos de límites: los materiales y los formales. En cuanto a los límites materiales, se ha hablado de límites explícitos y de límites implícitos. En cuanto a los primeros, estamos ante los llamados "principios pétreos" o "cláusulas de intangibilidad", previstos expresamente en algunas constituciones y que implican que el poder revisor de la Constitución está impedido para reformarlos. Se trata de temas que el poder constituyente decidió declarar inmodificables creando una rigidez constitucional. Este tipo de límites no existe en la Constitución mexicana, pero sí existe en la constitución Francesa, por ejemplo.

Los límites materiales son aquellas normas sustantivas o aquellos principios que no pueden ser tocados por la reforma constitucional, de tal manera que se cuestiona si existen normas o principios establecidos en la Constitución que no puedan ser objeto de reforma por el poder constituyente.

Si partiésemos afirmando que el poder revisor y el Congreso constituyente pueden partir de cero, sin estar sujetos ni subordinados a ninguna disposición de la Constitución preexistente (a pesar de tener poderes "derivados"), porque la Constitución no establece expresamente ningún "principio pétreo", es decir,



Dip. Omar Bazán Flores

no contiene ninguna cláusula en la cual se prohíba la reforma de algún principio o norma constitucional específica, equivaldría a la posibilidad de que el día de mañana se reforme la Constitución para constituir el Imperio Mexicano, bajo sistema monárquico, lo cual sería absurdo, pero formalmente solo se requiere que exista la mayoría calificada en el Congreso de la Unión y en las Legislaturas de los Estados para que ello sucediese.

Por ello la respuesta podríamos decir que existen límites implícitos al poder revisor que derivan de los principios, normas o "decisiones fundamentales" que no pueden ser reformadas, aun cuando la Constitución no establezca expresamente tal prohibición.

El problema se presenta en determinar ¿cuáles son esos principios fundamentales que vienen a constituir límites implícitos del poder reformador? Los doctrinarios mexicanos han ofrecido diferentes soluciones, Jorge Carpizo ha señalado que las decisiones fundamentales de nuestro orden constitucional son los derechos humanos, la soberanía popular, la división de poderes, el sistema representativo, el sistema federal, la supremacía del Estado sobre las iglesias y el juicio de amparo. Emilio Rabasa señala como un principio que no puede ser cambiado por el poder reformador de la Constitución, el de la forma de gobierno. Mientras que Mario de la Cueva dice que el poder revisor no puede modificar la esencia de la Constitución que son los derechos individuales y sociales. Burgoa considera como principios fundamentales la forma del Estado, la forma de Gobierno, el sistema electoral, las garantías del gobernado, las garantías sociales, las garantías del trabajador, las declaraciones fundamentales en materia socioeconómica y cultural y el juicio de amparo, y propone que cualquier reforma a la Constitución que afecte



Dip. Omar Bazán Flores

sustancialmente alguno de estos principios, debiera ser sometida a referéndum popular, una vez cumplido el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, para que entre en vigor.

Como puede observarse, no existe en nuestra Constitución un criterio o base que permita identificar, con un mayor grado de objetividad, cuáles podrían considerarse como "principios pétreos implícitos". Asimismo, tampoco existe un señalamiento acerca de quién estaría facultado para definir cuáles son dichos principios, sin embargo es de interés superlativo, el siguiente criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que asume la existencia de esos límites y por tanto la posibilidad de que se a la misma Corte que defina su transgresión:

PODER REFORMADOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL PROCEDIMIENTO REFORMATARIO RELATIVO EMANADO DE ESTE ÓRGANO CON FACULTADES LIMITADAS, ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL. No puede identificarse al Poder Reformador de la Constitución con el Poder Constituyente, debido a que la propia Norma Fundamental establece ciertos límites al primero, los cuales deben cumplirse para respetar el principio jurídico de supremacía constitucional, pues de lo contrario se daría prevalencia únicamente al principio político de soberanía popular -los mencionados principios deben coexistir siempre que se asocien adecuadamente con los momentos históricos y con el tipo de ejercicio que se trate-. El Poder Constituyente, soberano, ilimitado, no puede quedar encerrado dentro del ordenamiento constitucional. La historia ha demostrado que todos los intentos de organización jurídica del Poder Constituyente, en el mejor de los



Dip. Omar Bazán Flores

casos, han servido sólo para privar al pueblo de sus facultades soberanas, a favor de otras instancias u otros órganos estatales. Se considera que ese poder ilimitado se ejerce, de acuerdo con su propia naturaleza, como fuerza externa al sistema, por lo que siempre y en todo momento podrá reformar a la Constitución existente o establecer una nueva, pero su actuación no podrá explicarse en términos jurídicos, sino por las vías de hecho, esto es, mediante un proceso revolucionario. En cambio, ningún poder constituido puede extraerse de la órbita en que la Constitución sitúa su esfera de competencias; por ello es que resulta inaceptable la pretensión de convertir al Poder Constituyente en el Poder Reformador -ordenado y regulado en la Constitución- como la aspiración contraria de hacer del Poder de Revisión un auténtico y soberano Poder Constituyente. El Poder Reformador es un órgano regulado y ordenado en el texto constitucional, pues es en él donde se basa su competencia. Aun cuando se acepte que la competencia para reformar la Constitución no es una competencia normal, sino una facultad extraordinaria o, si se quiere, una "competencia de competencias", ello no implica que se identifique, sin más, la facultad extraordinaria con el Poder Soberano. Claramente se trata de conceptos que no son idénticos, pues el Poder de Revisión nunca podrá tener otro fundamento que no sea la propia Constitución; de manera contraria, el Poder Constituyente, como poder soberano, es previo e independiente del ordenamiento. En consecuencia, es claro que solamente considerando al Poder Reformador como un poder constituido y limitado, la estructura de la organización constitucional democrática mantiene su coherencia y cobra sentido el principio jurídico de supremacía constitucional, ya que así ningún poder organizado y regulado por la Constitución puede ubicarse encima de ella. Sólo de este modo puede hablarse propiamente de



Dip. Omar Bagán Flores

una capacidad de la norma fundamental para controlar sus propios procesos de transformación. Con ello, la Constitución se presenta como auténtica lex superior y la reforma constitucional puede interpretarse como una verdadera operación jurídica. De todo lo anterior se concluye que si el Poder Reformador es un órgano complejo limitado y sujeto necesariamente a las normas de competencia establecidas en el texto constitucional, entonces es jurídica y constitucionalmente posible admitir que un Estado Constitucional debe prever medios de control sobre aquellos actos reformativos que se aparten de las reglas constitucionales. Es decir, derivado de una interpretación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe la posibilidad de ejercer medios de control constitucional contra la eventual actuación violatoria de las normas del procedimiento reformativo.

Amparo en revisión 186/2008. Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal. 29 de septiembre de 2008. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

El Tribunal Pleno, el tres de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXV/2009, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a tres de noviembre de dos mil nueve.



Dip. Omar Bazán Flores

Época: Novena Época Registro: 165713 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Diciembre de 2009 Materia(s): Constitucional Tesis: P. LXXV/2009 Página: 14

9. *En este caso tema a plantear sería sí implementar la segunda vuelta por una entidad federativa, sin que esté contemplada en el sistema electoral federal, implica rebasar los límites del poder reformador del constituyente permanente local, transgrediendo las bases del principio de libertad configurativa de los poderes de las entidades de la federación mexicana.*

En el federalismo mexicano pareciera que la fórmula del artículo 124 constitucional establece un sistema rígido de distribución de competencias, según la cual de manera clara se puede determinar que una competencia corresponde ya sea a la Federación o a las entidades federativas.

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

10. *Sin embargo, como indican muchos autores en realidad el sistema mexicano es mucho más complicado, puesto que la propia Constitución establece una serie de principios que definen facultades como las siguientes:*

a) facultades atribuidas a la Federación;



Dip. Omar Bazán Flores

- b) facultades atribuidas de manera expresa o tácita, a las entidades federativas;*
- c) facultades prohibidas a la Federación;*
- d) facultades prohibidas a las entidades federativas;*
- e) facultades coincidentes;*
- f) facultades coexistentes;*
- g) facultades de auxilio;*
- h) facultades derivadas de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

11. En México existe un sistema complejo de distribución de competencias entre Federación y estados, que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre estos dos niveles de estado del sistema federal, dentro del marco del artículo 124 constitucional y su reserva residual en favor de las entidades federativas. Dentro de este sistema tenemos el artículo 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que en su primer y segundo párrafo establece:

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:

...



Dip. Omar Bazán Flores

Es obvio que dicho precepto se refiere a la forma de gobierno, es decir replica a nivel estatal al principio de división de poderes asumido en el artículo 49 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

12. Pero también se establecen las bases en que se organizarán dichos poderes y ello tiene que ver con la forma de gobierno conforme a los principios acogidos en el artículo 40 de la Constitución Federal:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

13. Luego en los dos primeros párrafos el artículo 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se prevé lo siguiente:

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 y



Dip. Omar Bazán Flores

la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

14. Es claro que el pueblo es quien determina cómo se constituyen los poderes de los Estados, por lo que la expresión del poder del pueblo en las entidades federativas se encuentra en el poder reformador del constituyente permanente local, el cual tiene amplia libertad configurativa para establecer sus bases de organización, siempre y conforme al principio de reparto de facultades adoptados y principios básicos previstos en la carta magna se respeten entre otras cosas la forma de gobierno como República representativa, democrática, laica y federal y por consiguiente conforme al modelo del artículo 116 de la Constitución Federal se debe atender dentro del contexto de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, si el poder reformador local, puede incluir el sistema de segunda vuelta en el orden constitucional de un estado, sin que esté contemplado en el sistema federal.

15. En este punto el artículo 116 fracción IV, inciso a) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala:



Dip. Omar Bazán Flores

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:

...

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:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

...

Para esto nos debemos concentrar en la reforma incluida en 2014, para que las jornadas comiciales de las entidades federativas se unificaran y fueran coincidentes con al federal "y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda", para preguntarnos si esta expresión contiene una restricción para implementar la segunda vuelta por una



Dip. Omar Bazán Flores

entidad federativa, resultando claramente que no contiene una prohibición expresa de adoptar un sistema de segunda vuelta por las siguientes razones:

La razón de la base IV a), del 116 Constitucional, es precisamente garantizar el sufragio universal, libre, secreto y directo, y dicho derecho no se ve restringido o mermado con el sistema de segunda vuelta, sino por el contrario, como ya lo hemos explicado fortalece la representación o respaldo popular sobre el gobierno electo, por lo que fortalece los principios establecidos en el artículo 39 de la Carta Magna y el poder soberano del pueblo dando mayor legitimidad al gobierno.

La restricción de que se celebre la jornada, "en singular", no puede tener como implicación una prohibición de segunda vuelta, pues la prevención general es que cada Estado tiene libertad configurativa para organizarse y por tanto el mandato es que la jornada sea precisamente el primer domingo de junio del año respectivo, lo cual debe quedar intocado, si es el caso de aplicación coincidente de la elección federal y local.

En este caso la segunda vuelta se deberá llevar a cabo obviamente en diverso día, pero en la libertad configurativa de la entidad ello es posible, siempre y cuando la primera jornada se lleve a cabo el primer domingo de junio como lo prevé la norma, cuando las elecciones federales y locales sean coincidentes.

Esto se corrobora si por ejemplo una elección local fuese declarada nula, se tendría que llevar acabo una nueva jornada fuera del primer domingo de junio del año de la elección, y ello no implica violación algún al sistema federal y a los principios democráticos, por el contrario están en cumplimiento de las bases constitucionales, confirmando que la fecha de la elección el primer



Dip. Omar Bazán Flores

domingo de junio sería la base y la segunda vuelta o una elección extraordinaria, las consecuencias del resultado electoral, que en nada contraían la prevención constitucional.

Esta libertad configurativa queda expresamente establecida, cuando la misma norma señala: "Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;", esto quiere decir, que un estado puede determinar no tener elecciones coincidentes y no quedará sujeto a la disposición de la jornada en el mismo día, por tanto si un estado determina la segunda vuelta, esta no es coincidente y no tiene por verse limitada por una restricción implícita derivada de que solo debe existir una jornada el primer domingo de junio.

- 16. Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la siguiente tesis de jurisprudencia por contradicción y es importante analizar las consideraciones de la ejecutoria que se insertan más adelante, pues se concluye que en el actual sistema electoral, especialmente, con posterioridad a la reforma político-electoral del Texto Constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se ha evidenciado que el sistema federal y las entidades federativas, así como sus órganos, cuentan con reglas y principios en materia electoral para cada uno de los ordenamientos jurídicos que obedecen a la nueva conformación del sistema electoral nacional y que cuentan con una amplia libertad configurativa para determinar su marco jurídico, siempre y cuando no rompan con los principios de funcionalidad y operatividad:*



Dip. Omar Bazán Flores

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ANTE LA FALTA DE PREVISIÓN EN LA NORMATIVA ESTATAL DE LÍMITES DE REPRESENTACIÓN PARA LA CONFORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, NO DEBE ACUDIRSE A LOS LÍMITES DE SOBRE- Y SUBREPRESENTACIÓN FIJADOS CONSTITUCIONALMENTE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES. En términos del artículo 115, fracciones I, primer párrafo y VIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las entidades federativas tienen amplia libertad configurativa para implementar el principio de representación proporcional en el orden municipal, sin que el Texto Constitucional les exija el cumplimiento irrestricto de límites específicos de sobre- y subrepresentación en la integración de los Ayuntamientos (como sí se hace para la integración de los Congresos Locales); de donde se sigue que la condicionante constitucional es más bien que las normas que regulen la integración de los Ayuntamientos por medio de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional no estén configuradas de manera que esos principios pierdan su operatividad o funcionalidad en el sistema representativo municipal. Consecuentemente, si en la legislación estatal no se fijaron límites de sobre- y subrepresentación para el régimen municipal, no debe acudirse a los límites impuestos en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional, para la conformación de los Congresos Locales, sino que la valoración de la operatividad o funcionalidad de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en el ámbito municipal deberá hacerse caso por caso y en atención a la configuración establecida por cada legislador estatal, es decir, será de acuerdo con las reglas de configuración impuestas legislativamente y sus efectos en la integración de los entes municipales lo que será objeto de análisis para apreciar si la legislación



Dip. Omar Bazán Flores

estatal respectiva salvaguarda o no adecuadamente los principios de mayoría relativa y de representación proporcional exigidos constitucionalmente, sin que exista una regla previa y específica de rango constitucional que requiera de manera forzosa el cumplimiento de límites de sobre- y subrepresentación determinados en la integración de los Ayuntamientos.

Contradicción de tesis 382/2017. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 8 de noviembre de 2018. Unanimidad de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas con reservas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la votación de la procedencia y existencia de la contradicción, Jorge Mario Pardo Rebolledo obligado por la votación de la procedencia y existencia de la contradicción, Norma Lucía Piña Hernández obligada por la votación de la procedencia y existencia de la contradicción, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales con algunas consideraciones diversas. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-567/2017 y acumulados, y el diverso



Dip. Omar Bazán Flores

sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, aprobó, con el número 36/2018 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 7 de abril de 2017 a las 10:11 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 526.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de enero de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Época: Décima Época Registro: 2018973 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 62, Enero de 2019, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: P./J. 36/2018 (10a.) Página: 8

- 17. La segunda vuelta electoral consiste en la posibilidad de que un proceso electoral se realice en dos rondas o etapas, en caso de que ningún candidato hubiese obtenido un cierto porcentaje de votos en la primera.*



Dip. Omar Bazán Flores

Del derecho comparado surgen variantes importantes en relación a los siguientes indicadores:

- a) la mayoría necesaria sí es absoluta o especial, para resultar electo en la primera vuelta;*
- b) cómo se computa la mayoría requerida, sobre votos válidos o sobre votación total;*
- c) el número de candidatos que pueden pasar a la segunda vuelta, ya sea sólo dos, o más de dos;*
- d) Si es unipersonal o por lista o planilla la elección; y*
- e) Los cargos a los que se aplica el método.*

El propósito del método de segunda vuelta es lograr que el candidato, sea en la primera o la segunda vuelta, cuente con el respaldo de una mayoría considerable de la votación, confiriéndole así una mayor legitimación.

La segunda vuelta, conocida también como ballotage derivado del francés ballot, que significa voto, tiene precisamente su origen en Francia a mediados del siglo XVIII. En la práctica política francesa se da la declinación de candidatos que, aunque hayan pasado a la segunda vuelta, hacen acuerdo de facto por tener mínimas posibilidades de triunfo por ello, concentrando la opción a elegir en dos bloques uno de "derecha" y otro de "izquierda", bloques en los que se aglutinan las fuerzas políticas de los distintos partidos que contendieron con candidatos en la primera vuelta, mediante acuerdos de facto entre los partidos integrantes de cada bloque ideológico para otorgar su apoyo en la segunda vuelta al que haya recibido más votos en la primera.



Dip. Omar Bazán Flores

El electorado se moviliza similarmente el electorado el que haya votado por alguno de los partidos de derecha en la primera vuelta, se alineará a votar por el candidato que sobreviva de dicho bloque en la segunda.

Esta transferencia de votos entre partidos y candidatos al interior de uno y otro bloque no necesariamente se produce cuando se trata de elecciones de "candidatos" es decir de figuras pública o líderes con cierta personalidad, en donde ello tienen prevalencia sobre el origen partidista, ya que la alineación de electorado suele formarse por empatía, de tal manera que no siempre la alineación del voto se da en forma de coalición, en México podríamos aplicar esta situación a los efectos de las coaliciones partidistas, que no siempre contribuyen con su potencial de votos al nuevo ente electoral, sino que ello depende de lo que se denomina "voto duro" de cada partido político, esto es, la capacidad que tenga cada partido coaligado de dirigir a sus militantes y simpatizantes a un mismo fin electoral, que es muy variable.

Actualmente en Francia la segunda vuelta ha generado la alineación de los distintos partidos en dos bloques ideológico, uno de derecha y otro de izquierda y propiciara la formación de coaliciones electorales y parlamentarias, que han reducido la dispersión de la representación en múltiples fuerzas políticas, pero a la vez permitiendo una amplia pluralidad de participación electoral.

En el artículo 7 de la Constitución de Francia se establece el marco jurídico de la segunda vuelta electoral en los siguientes términos:



Dip. Omar Bazán Flores

ARTICULO 7. El Presidente de la República será elegido por mayoría absoluta de votos emitidos. De no obtenerse dicha mayoría en primera vuelta, se procederá, el decimocuarto día siguiente, a una segunda vuelta. Solamente podrán presentarse a ésta los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera vuelta, después de la retirada en su caso de candidatos más favorecidos.

Los comicios se convocarán por el Gobierno. La elección del nuevo Presidente se celebrará entre los veinte y los treinta y cinco días antes de la terminación del mandato del Presidente en ejercicio. En caso de que quede vacante la Presidencia de la República por cualquier causa o por imposibilidad reconocida por el Consejo Constitucional, a instancias del Gobierno y por mayoría absoluta de sus miembros, las funciones del Presidente de la República, con excepción de las señaladas en los artículos 11 y 12, serán ejercidas por el Presidente del Senado o, si éste se encontrare inhabilitado a su vez para ejercer esas funciones, por el Gobierno. En caso de vacante, o cuando la imposibilidad fuere declarada definitiva por el Consejo Constitucional, los comicios para la elección del nuevo Presidente se celebrarán, salvo en caso de fuerza mayor reconocido por el Consejo Constitucional, entre los veinte y los treinta y cinco días siguientes a la vacante o a la declaración del carácter definitivo de la imposibilidad. Si, en los siete días anteriores a la fecha límite de presentación de candidaturas, una de las personas que hubiere anunciado, al menos treinta días antes de esta fecha, su decisión de ser candidato falleciera o se encontrara inhabilitada, el Consejo Constitucional podrá acordar el retraso de la elección. Si, antes de la primera vuelta, uno de los candidatos falleciera o se encontrara inhabilitado, el Consejo Constitucional



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Dip. Omar Bazán Flores

acordará diferir la elección. En caso de fallecimiento o imposibilidad de uno de los dos candidatos más votados en la primera vuelta antes de las posibles retiradas, el Consejo Constitucional declarará que procede efectuar de nuevo el conjunto de las operaciones electorales, y lo mismo será aplicable en caso de fallecimiento o de imposibilidad de uno de los dos candidatos que permaneciera en la segunda vuelta. En cualquiera de los casos, se someterá a la consideración del Consejo Constitucional en las condiciones fijadas en el apartado segundo del artículo 61 o en las condiciones establecidas para la presentación de un candidato por ley orgánica prevista en el artículo 6. El Consejo Constitucional podrá prorrogar los plazos previstos en el tercer y quinto apartado sin que los comicios puedan celebrarse más de treinta y cinco días después de la fecha de decisión del Consejo Constitucional. Si la aplicación de las disposiciones del presente apartado tuviera como efecto diferir la elección a una fecha posterior a la terminación del mandato del Presidente en ejercicio, éste continuará en funciones hasta el nombramiento de su sucesor. No podrán aplicarse los artículos 49 y 50 ni el artículo 89 de la Constitución mientras la Presidencia de la República estuviere vacante o durante el período que transcurra entre la declaración del carácter definitivo de la imposibilidad del Presidente de la República y la elección de su sucesor.

18. Nuestra propuesta es generar un modelo mixto con dos parámetros de control para pasar a segunda vuelta, solo en el caso de la elección del Poder Ejecutivo

En la primera vuelta se gana si:



Dip. Omar Bazán Flores

- a. *Se obtiene más del 45% de la votación válida*
- b. *Se obtienen más del 40% de la votación válida y además más de 10 puntos porcentuales de ventaja sobre el segundo lugar.*

En caso contrario se va a segunda vuelta. La primera vuelta se celebra el primer domingo de junio, cumpliendo con lo previsto en el artículo 116 fracción IV inciso a) de la Constitución Federal, la segunda vuelta se celebra el primer domingo de julio, en base a la libertada configurativa del poder constituyente local. La reforma no tiene implicaciones en toma de protesta y periodos constituciones, ni transgrede la forma de gobierno ni el ejercicio del sufragio, sino por el contrario tiene las siguientes ventajas:

- a) *Da una mayor legitimidad o representación a los candidatos electos, en especial en elecciones uninominales en que se requiere mayoría absoluta para triunfar en primera vuelta.*
- b) *Impide que la pluralidad de partidos disemine el voto permitiendo que una mayoría relativa poco representativa se mantenga en el poder en contra de la voluntad de la mayoría.*
- c) *Concede al ciudadano mayor poder de decisión, permitiéndole votar por el candidato más cercano a sus preferencias en la primera vuelta, y dándole la oportunidad de ratificar o cambiar su voto en la segunda.*
- d) *Permite la conformación de alianzas de facto para contar con un mejor gobierno.*
- e) *Evita por lo regular conflictos postelectorales en resultados muy cerrados.*



Dip. Omar Bazán Flores

En vista de la motivación anterior me permito someter a su consideración la presente iniciativa de Ley:

DECRETO:

ARTICULO ÚNICO. *Se reforman los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua para quedar redactadas de la siguiente manera:*

ARTÍCULO 36. *La renovación de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y los Ayuntamientos, se realizará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme a las bases que establezca la presente Constitución. Todos los procesos se sujetarán a los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad e independencia.*

Los procesos electorales ordinarios para la renovación del Poder Legislativo y los Ayuntamientos se celebrará cada tres años; la jornada electoral tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda.

Los procesos electorales ordinarios para la renovación del Poder Ejecutivo se celebrarán cada seis años bajo el sistema de segunda vuelta electoral, la jornada electoral de la primera vuelta tendrá lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Será declarado electo como Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua en la primera vuelta el candidato que obtenga la mayoría de votos en la si hubiere obtenido más de cuarenta y cinco por ciento de la votación válida emitida o habiendo obtenido más del cuarenta por ciento de la votación válida emitida y a además existiere una diferencia mayor de diez puntos



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Dip. Omar Bazán Flores

porcentuales respecto de quien haya obtenido la segunda mayoría de votos; de lo contrario se procederá a realizarse una segunda vuelta electoral el primer domingo de julio siguiente, solo entre los dos candidatos más votados, en la primera vuelta.

...

...

...

...

...

...

...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

ECONÓMICO.- Aprobado que sea tórnese a la Secretaría para que elabore la minuta de Decreto en los términos correspondientes.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE CHIHUAHUA

Dip. Omar Bazán Flores

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Chihuahua, Chih., a los 6 días del mes de Enero del año dos mil veinte.

ATENTAMENTE

DIPUTADO OMAR BAZÁN FLORES

Vicepresidente del H. Congreso del Estado