

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE GUERRERO**

JUICIO ELECTORAL CIUDADANO

EXPEDIENTE: TEE/JEC/046/2023 Y
TEE/JEC/047/2023,
ACUMULADOS.

ACTOR: RICARDO LANDA PATIÑO.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO.

MAGISTRADA PONENTE: HILDA ROSA DELGADO BRITO.

SECRETARIA INSTRUCTORA: MARIBEL NÚÑEZ RENDÓN.

Chilpancingo, Guerrero, tres de octubre de dos mil veintitrés¹.

El Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, en la sesión celebrada en esta fecha, dicta sentencia en el sentido de declarar **inexistente la omisión** atribuida a la autoridad responsable en el juicio electoral ciudadano citado al rubro.

GLOSARIO

Actor Accionante:	Ricardo Landa Patiño.
Acto impugnado:	Omisión legislativa del Congreso del Estado de Guerrero de regular la posibilidad de que las personas migrantes guerrerenses residentes en el extranjero puedan ser electas para cargos de elección popular de mayoría relativa y de representación proporcional.
Autoridad responsable Congreso del Estado:	Congreso del Estado de Guerrero.
Constitución federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
Ley de Medios de Impugnación:	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.
Ley Electoral:	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

¹ Las fechas que enseguida se mencionan corresponden al año dos mil veintitrés, salvo mención expresa.

Sala Superior: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal Electoral | Órgano jurisdiccional: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

I. ANTECEDENTES

De las constancias que obran en el expediente y de lo manifestado por el actor en su escrito de demanda, se desprende lo siguiente:

- 1. Cambio de residencia.** El accionante refiere que es mexicano por nacimiento, mayor de edad y que en diciembre de dos mil diecinueve, por motivos ajenos a su voluntad, cambió su domicilio a la ciudad de Garland Texas en Estados Unidos de América.
- 2. Modificaciones a la Constitución local y a la Ley Electoral.** Según el actor, el veinte de mayo de dos mil veintidós y tres de mayo de dos mil veintitrés, se publicaron en el periódico oficial del gobierno del estado de Guerrero, respectivamente, las últimas modificaciones a la Constitución local y a la Ley Electoral.
- 3. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.** El dos de agosto, el actor presentó a través de la Plataforma de Juicio en Línea en Materia Electoral de la Sala Superior, dos demandas de juicio de la ciudadanía, controvirtiendo la presunta omisión del Congreso local, de regular que las personas migrantes guerrerenses residentes en el extranjero, puedan ser electas para cargos de elección popular de mayoría relativa y representación proporcional.
- 4. Integración de expedientes y reencauzamiento.** En su oportunidad, la Sala Superior formó los expedientes SUP-JDC-299/2023 y SUP-JDC-300/2023 y, por acuerdo de sala dictado el catorce de agosto, determinó reencauzar los mismos a este órgano jurisdiccional al considerar que no se agotó el principio de Definitividad.

5. **Recepción y turno a ponencia.** Con motivo de lo anterior, el dieciséis de agosto, la Magistrada Presidente del Tribunal Electoral integró los juicios electorales ciudadanos **TEE/JEC/046/2023** y **TEE/JEC/047/2023**, asimismo, ordenó turnarlos a la ponencia de la Magistrada Hilda Rosa Delgado Brito, para los efectos previstos en el Título Sexto de la Ley de Medios de Impugnación.
6. **Radicación.** El diecisiete de agosto, la Magistrada ponente radicó ambos juicios, ordenando el análisis de las constancias conforme a lo previsto en el numeral 24 de la Ley de Medios de Impugnación.
7. **Escritos presentados por el actor.** El dieciocho de agosto, se recibieron dos escritos presentados por el actor ante la Sala Superior a través de la plataforma del juicio en línea, en los cuales realizó diversas manifestaciones relacionadas con los juicios federales SUP-JDC-299/2023 y SUP-JDC-300/2023.
8. **Segundo escrito.** El veinticuatro de agosto, se recibieron dos escritos que el actor remitió mediante el correo institucional de la Ponencia IV, en los cuales realizó diversas manifestaciones que denominó como alegatos.
9. **Admisión y cierre de instrucción.** El veintiuno de septiembre, fueron admitidos los medios de impugnación y, en su oportunidad, al no existir diligencias pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción ordenándose formular los proyectos de sentencia correspondientes.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia y jurisdicción.

Este Tribunal es competente² para conocer y resolver los medios de impugnación, por tratarse de juicios que hace valer un ciudadano por su

² En términos de lo dispuesto por los artículos 116, fracción IV, incisos b), c), apartados 5° y l) de la Constitución federal; 1, 2, 3, 4, 5, fracciones VI y XVII, 7, 15, 19, apartado 1, fracciones II, III, IV,

propio derecho, en su calidad de mexicano, guerrerense, migrante residente en el extranjero, por la posible vulneración a su derecho político electoral de ser votado, ante la presunta omisión del Congreso local, de regular que las personas migrantes guerrerenses residentes en el extranjero, puedan ser electas para cargos de elección popular de mayoría relativa y representación proporcional.

Refuerza lo anterior, el acuerdo emitido por la Sala Superior en el expediente SUP-AG-124/2016³, en el cual, en relación a la competencia sobre omisiones, interpretó que los tribunales locales están facultados para realizar un control de constitucionalidad a nivel local, cuando se alegue una omisión legislativa atribuible a una legislatura local, en razón de que:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que no existe prohibición constitucional de establecer medios de control judiciales en el orden estatal, por virtud de los cuales, se pueda declarar la validez o invalidez de las normas emitidas por el Poder Legislativo estatal.
- Al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2010, el Máximo Tribunal ha señalado que el control de la constitucionalidad local por omisión legislativa, puede ser realizado por los tribunales de las entidades federativas en atención a los principios de no dependencia, no subordinación y no intromisión.
- Que de los artículos 41, párrafo segundo, Base VI y 116, párrafo segundo, base IV de la Constitución federal, se evidencia que la justicia electoral está conformada por un sistema integral de justicia, tanto en el ámbito local como en el federal, por lo que el acceso a la

IX y apartado 2, 106, 108, 112, 115, 132, 133 y 134, fracciones II y XIII, de la Constitución local; 1, 2, 3, 4, 5, fracción III, 6, 7, 14, fracción I, 97, 98, fracciones I y IV, 99 y 100, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero; 1, 2, 3, fracción I, 4, 5, 7, 8, fracción XV, inciso a), 39, 41, fracciones II, VI, VII y VIII, 49 y 50, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

³ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-AG-0124-2016-Acuerdo1>

justicia federal está determinado a partir del agotamiento de una cadena impugnativa local.

- El artículo 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución federal establece que para acudir a las instancias federales se deberán agotar todos aquellos juicios, recursos o medios de defensa, previstos en la normatividad de las entidades federativas, mediante los cuales se pueda modificar, revocar o confirmar el acto que genere una violación a los derechos político-electorales, resultando aplicable la Jurisprudencia 7/2017, de la Sala Superior de rubro: **“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL⁴”**.

De ahí que este Órgano Jurisdiccional sea el competente para conocer y resolver el asunto.

2. Acumulación.

5

Del análisis de las demandas es posible advertir la conexidad en la causa, esto es, existe identidad en la autoridad responsable –Congreso local– y en el acto impugnado, –Omisión legislativa– lo que hace conveniente su resolución en una misma sentencia.

En consecuencia, atendiendo al principio de economía procesal, así como a privilegiar la administración de justicia pronta y expedita y evitar el dictado de sentencias contradictorias, en términos de lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley de Medios de Impugnación, se acumula el expediente TEE/JEC/047/2023 al juicio electoral ciudadano TEE/JEC/046/2023, por ser el primero que se presentó, debiendo glosarse copia certificada de la presente resolución al expediente acumulado.

⁴ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, páginas 17 y 18.

3. Causales de improcedencia.

En los informes circunstanciados, la autoridad responsable opuso la consistente en la actualización de la causal prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso d), y 80, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativa a que no se agotó la instancia previa.

Ello porque a su consideración, si el reclamo consiste en una omisión legislativa en materia electoral, atribuida a un Congreso estatal, atendiendo al sistema de distribución de competencias, debe cumplirse el principio de definitividad mediante el agotamiento del medio de impugnación en el ámbito local, antes de acudir a la Sala Superior, en términos de la tesis V/2017, emitida por la referida Sala con el rubro: **“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL”**.

6

Sin embargo, tomando en consideración que dicha causal la hizo valer ante la instancia federal, derivado de que el actor interpuso originalmente sus demandas como juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es innecesario su estudio, atendiendo a que, como se estableció en el apartado de antecedentes, los medios de impugnación integrados por la Sala Superior, fueron reencauzados a este Tribunal y, por tanto, la causal que hace valer se encuentra atendida.

Por su parte, este órgano jurisdiccional no advierte la actualización de alguna otra que impida el estudio de fondo de los asuntos acumulados, por lo cual, lo conducente es realizar el análisis de los requisitos de procedibilidad.

4. Procedencia.

Los medios de impugnación que se resuelven reúnen los requisitos generales y especiales previstos en los artículos 11, 12, 17 fracción I inciso

a) y II, 39, fracción II, y 97, 98 fracciones II y V y 100 de la Ley de Medios de Impugnación, como enseguida se anota:

- a) Forma.** Ambos escritos se presentaron a través de la Plataforma de Juicio en Línea en Materia Electoral de la Sala Superior, en los cuales se hizo constar el nombre y firma del actor, así como una dirección electrónica para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones; los agravios que le causa, así como los preceptos presuntamente violados.

En el presente caso, es pertinente aclarar que, si bien este Tribunal electoral no tiene implementado el citado juicio en línea, las demandas del actor fueron remitidas por la Sala Superior, quien si cuenta con dicho medio digital⁵, siendo que lo ha contemplado como un medio alternativo y optativo para la promoción de las impugnaciones por los justiciables, utilizando las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICS).

7

Así, al ser el promovente una persona migrante con residencia en el extranjero y optar por dicho medio para interponer sus demandas, a fin de garantizar su acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 de la Constitución federal, se tiene por satisfecho el requisito de firma autógrafa que se exige para la procedencia del juicio, dado que en los autos del expediente, obra constancia de que se realizó por el actor a través del Certificado Digital de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación o Firma Electrónica Avanzada⁶.

- b) Oportunidad.** Los juicios electorales ciudadanos se interpusieron en tiempo y forma, toda vez que al ser la materia de impugnación la

⁵ Mediante el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Número 5/2020, por el que se aprueban Los Lineamientos para la Implementación y el Desarrollo del Juicio en Línea en Materia Electoral, respecto de los Recursos de Reconsideración y de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador.

⁶ Visible a foja 32 del expediente del expediente TEE/JEC/046/2023.

presunta omisión de la autoridad responsable de regular que las personas migrantes, guerrerenses, residentes en el extranjero, puedan ser electas para cargos de elección popular por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, la misma no tiene una temporalidad que prescriba el derecho de acción, pues la omisión es considerada de tracto sucesivo y por ende, impugnabile en cualquier momento.

- c) Legitimación y personería.** Los medios de impugnación que se resuelven son promovidos por parte legítima, toda vez que el actor es un ciudadano mexicano originario del Estado de Guerrero, que alega una posible vulneración a sus derechos políticos-electorales, así como de los migrantes guerrerenses residentes en el extranjero, en su vertiente de ser votados en condiciones de igualdad.

Lo anterior, conforme al artículo 98 de la Ley de Medios de Impugnación, el cual dispone que corresponde a los ciudadanos la interposición del medio de impugnación cuando consideren que un acto, resolución u omisión de la autoridad responsable, es violatorio de cualquiera de sus derechos político electorales.

- d) Interés legítimo.** El actor cuenta con interés legítimo. Ello en virtud de que solicita la tutela del derecho político electoral de ser votado, para integrar órganos de representación popular en su calidad de integrante de la comunidad migrante residente en el extranjero; con la finalidad de que se incluya en la Constitución local y la Ley Electoral, la posibilidad de acceder a los cargos de diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, y participar en igualdad de circunstancias en la vida democrática, política y social de México.

En efecto, cuenta con interés legítimo para promover el medio de impugnación que ahora se resuelve, pues con el mismo pretende hacer efectivo su derecho a integrar el Congreso del Estado como diputado migrante en el actual proceso electoral.

Sobre el particular, la Sala Superior, en la jurisprudencia 9/2015 de rubro: **“INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN”** razonó que, tratándose de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminados; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para su protección.

Ello implica que, en casos como los que ahora se resuelven, se actualice un interés legítimo para todos y cada uno de los integrantes de los grupos en situación de vulnerabilidad, pues al permitir que una persona combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad.

Luego entonces, la legitimación del actor se surte al hacer valer la presunta violación al principio de igualdad y no discriminación de un *grupo de personas que migraron de su país de origen y se asentaron en un país anfitrión, pero que siguen manteniendo vínculos de distinta naturaleza con su país de origen. Es decir, mantienen un interés por los procesos sociales y políticos de su país de origen y, además, pretenden conservar y seguir practicando sus especificidades culturales*⁷.

Por lo que, como grupo minoritario que tiene su asiento fuera del territorio nacional, los coloca en situación de vulnerabilidad en tanto no se encuentran en su país de origen, son mayormente susceptibles de que se les vulneren sus derechos, como lo es la dificultad para hacer valer sus derechos político electorales; así el

⁷ Como lo sostuvo también la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-88/2020.

actor promueve con la finalidad de que se repare una omisión legislativa y accedan en condiciones de igualdad al ejercicio del poder público en cargos de elección popular de mayoría relativa y representación proporcional.

- e) **Definitividad.** Se cumple el requisito de procedencia toda vez que, para controvertir la omisión aducida, no existe ningún medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

III. ESTUDIO DE FONDO.

1. Planteamientos del actor.

Del análisis integral de los escritos de demanda, se advierte que en ambos existe similitud en la expresión de los agravios, por lo que, en suplencia de la deficiencia de la queja prevista en el artículo 28 de la Ley de Medios de Impugnación⁸, se realiza el extracto que se expone continuación:

10

Refiere el actor que el Congreso local ha incurrido en una **omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio**, así como en inconvencionalidad, porque la Constitución local ni la Ley Electoral, contemplan los cargos de diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en igualdad jurídica/sustantiva para grupos sociales migrantes en el exterior.

Lo anterior, porque en su apreciación, la igualdad sustantiva tiene por objetivo la igualdad de hecho y no meramente de derecho entre los diferentes grupos sociales y sus integrantes en relación con el resto de la población, lo cual tiene sustento en el artículo 1º. de la Constitución federal; 1, 2, 3, 4, 5 numerales VI, VII, VIII, XIII y XVIII, de la Constitución local, así como en diversos tratados internacionales ratificados por México.

⁸ Así como, atendiendo a los criterios de jurisprudencia de la Sala Superior identificados con las claves: 3/2000 y 2/98, denominados “**AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**” y “**AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**”; respectivamente.

Además de que el artículo 2.2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como el diverso 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecen que los Estados parte se comprometen a respetar y garantizar los derechos previstos en la misma, incluido el principio de igualdad, lo cual implica que se deberán llevar a cabo las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para el efectivo goce y ejercicio de tales derechos.

Agrega que no obstante lo anterior, la Constitución local en su artículo 45, y la Ley Electoral, son omisas porque no consideran en igualdad de proporción jurídica sustantiva a los grupos sociales migrantes en los cargos de elección popular de diputaciones de mayoría relativa y representación proporcional, y, por tanto, se ve afectado al no ser considerado dentro de la Ley reclamada dicho grupo social al que pertenece.

Ello lo estima así, al señalar que la Ley establece beneficios de igualdad jurídico sustantiva por mandato constitucional, previsto en los artículos 1 y 35 de la Constitución federal, que establecen el derecho de participación política de todas las personas sin distinción alguna, de ahí que el estado debe garantizar que las personas mexicanas, guerrerenses, migrantes en el exterior, accedan y participen en igualdad de circunstancias en la vida democrática, política y social del país, dado que las acciones afirmativas no colman la exigencia social, al ser discrecionales y temporales.

Expone también que las omisiones relativas reclamadas, tienen como resultado la exclusión del grupo al que pertenece, al considerar que no deben participar en la política en igualdad jurídica sustantiva, respecto de otros grupos sociales.

Por ello, agrega que se deben incluir medidas en la Constitución y legislación electoral que garanticen cuotas obligatorias para los partidos políticos y planillas de candidaturas a favor de los mexicanos, guerrerenses, migrantes en el exterior, en condiciones de igualdad y no discriminación.

Además de que en el proceso de emisión de leyes se debe consultar a las personas mexicanas, guerrerenses, migrantes en el exterior, conforme a la normativa aplicable.

Aunado a lo anterior, sostiene que la Constitución local y la Ley Electoral, no contemplan las medidas para la participación de las personas mexicanas, guerrerenses, migrantes en el exterior, en los cargos públicos y de elección popular, lo que se traduce en falta de oportunidades en condiciones de igualdad.

Por tanto, estima necesario que los derechos político - electorales de las personas mexicanas, guerrerenses, migrantes en el exterior, se garanticen de manera transversal, con la finalidad de que tengan acceso a los diferentes cargos y niveles de participación política, lo que incluye los espacios de mayor importancia en la toma de decisiones.

Asimismo, agrega que se deben establecer derechos especiales y reforzados de las personas mexicanas, guerrerenses, migrantes en el exterior, al interior de los partidos políticos (órganos directivos y postulación de candidaturas)

Como también puntualiza que se deben contemplar las especificaciones para sancionar los delitos en materia electoral en perjuicio de las personas mexicanas, guerrerenses, migrantes en el exterior.

Luego, refiere que las omisiones son dañosas, perjudiciales y trasgreden sus derechos político electorales de acceso a los cargos de elección popular y públicos en igualdad de condiciones sustantivas con los demás grupos sociales; así como a su dignidad humana, al ser una omisión incivilizada y al mismo tiempo de lesa humanidad electoral, al clasificarlo como persona no digna a los mismos derechos de los cuales una porción predilecta de mexicanos disfruta, a excepción del actor como migrante, lo cual cancela su aspiración y lo involucra en conjunto con otros migrantes que desean disfrutar y aspirar a ser dignos, vulnerando sus derechos de competencia

electoral leal, sofocando su expectativa política y de participación constitucional y convencional.

Finalmente, señala que el legislador, conociendo del derecho y de la ley en su proceso y procedimiento legislativo, lo excluye como migrante, transgrediendo el principio de unidad jurídico constitucional y convencional, de jurisprudencia internacional, al contrato constitucional social y al propio federalismo, al incurrir en desacato, desobediencia, desconocimiento del mandato constitucional de legislar en la materia de las omisiones planteadas, pues el legislador local se resiste, desobedeciendo la supremacía a la cual está obligado a observar.

Aunado a ello, en sus **escritos exhibidos el dieciocho de agosto ante la Sala Superior**, reitera que se agravia de la omisión de incluir al grupo social migrante al que pertenece, en igualdad y proporción jurídico-sustantiva, en los cargos de elección popular de mayoría relativa y proporcional, en la Constitución estatal y la Ley electoral; refiriendo que las restricciones deben estar previstas en la ley, no ser discriminatorias y existe un derecho convencional para ser votado.

Además, cita diversos artículos constitucionales, precedentes y criterios de jurisprudencia, para sostener que el derecho de votar y ser votado para todos los cargos de elección popular en oportunidad e igualdad sustantiva, debe ser garantizado con la protección más amplia, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Se suma a lo anterior que, en su **escrito de Alegatos presentado el dieciocho de agosto ante este Tribunal Electoral**, manifiesta que Guerrero es un estado migrante, y que la autoridad responsable es omisa respecto a sus derechos frente a otros grupos sociales, cuando el grupo de migrantes está integrado por los mismos; por lo cual se debe hacer saber de su existencia.

Insiste en que debe reconocerse en igualdad jurídico sustantiva el derecho de los migrantes guerrerenses a ser votados, con respecto de los otros

grupos que se encuentran reconocidos en la ley, y que la omisión alegada trasgrede los derechos humanos político electorales, invocando los artículos 3, 14,15, 20, 73 y 133 de la Constitución federal.

2. Planteamientos del Congreso del Estado.

El Congreso del Estado, al rendir su informe circunstanciado argumentó que no existe omisión legislativa relativa como lo alega el actor, puesto que no existe un mandato constitucional federal que lo obligue a legislar en lo que pretende.

Explicó que, por el contrario, el Poder Legislativo con fecha veintinueve de junio de dos mil catorce, emitió la Ley Numero 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales, misma que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el treinta de junio del mismo año, consultable en el link <https://periodicooficial.guerrero.gob.mx/extraordinario-2/>; en la cual se encuentra lo regulado lo relativo al Diputado migrante, específicamente en el artículo 18.

14

Adicionalmente, refirió que en el artículo OCTAVO Transitorio de la Ley invocada, se estableció que: *“El registro y asignación del diputado migrante o binacional establecidos en los artículos 17, 18 y 19 de la presente Ley, será aplicado a partir de la Elección de Diputados y Ayuntamientos que se verificará en 2024”*

Del mismo modo, expuso que la figura de diputado migrante, también se encuentra prevista en los artículos 19 y 45 de la Constitución local, además de que en su Transitorio VIGÉSIMO, se asentó que el procedimiento para el registro y designación de la lista de Diputados por el principio de representación proporcional de los partidos políticos, del denominado Diputado migrante, se establecería en la Ley Electoral.

Por lo anterior, argumenta que el Poder legislativo local, no ha incurrido en omisión legislativa como lo pretende hacer valer el actor, ya que, en las

citadas disposiciones legales, se regula el registro de los candidatos migrantes y, por tanto, no se laceran sus derechos político – electorales.

3. Controversia.

Conforme a la causa de pedir y la pretensión del actor, la controversia radica en determinar si existe o no, la omisión atribuida a la autoridad responsable.

4. Decisión.

Es **inexistente** la omisión legislativa, porque el Congreso del Estado, en ejercicio de su libertad configurativa, reguló la postulación de las personas migrantes a las diputaciones por el principio de representación proporcional, con la finalidad de garantizar la igualdad sustantiva de ese sector poblacional.

5. Justificación.

5.1. Omisiones legislativas.

Conforme al artículo 61 fracciones I y III, de la Constitución local, el Congreso del Estado tiene facultad para aprobar, reformar, derogar y abrogar las leyes o decretos de conformidad con sus atribuciones; así como emitir las Leyes del estado cuya expedición haga obligatoria la Constitución federal.

Con motivo de dichas atribuciones, la Suprema Corte de Justicia, en la Jurisprudencia P./J. 11/2006, de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**”⁹ ha interpretado que, en atención al principio de división de poderes, los órganos legislativos del estado, cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones, a saber:

⁹ Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1527. Registro Digital 175872.

- **Absolutas.** Cuando no han ejercido su competencia de crear leyes, ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.
- **Relativas.** Cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Asimismo, ha establecido que derivado de la combinación de ambos tipos de competencias y omisiones, pueden presentarse las siguientes:

- a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio.** Cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.
- b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio.** Cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.
- c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo.** En las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.
- d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo,** en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

De manera que, la omisión legislativa se actualiza cuando existe un mandato constitucional que establece puntualmente el deber de legislar en un determinado sentido, y esa obligación se incumple total o parcialmente.

Aunado a lo anterior, en la tesis relevante XXIX/2013, de rubro: “**OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.**”, la Sala Superior ha sostenido que la

omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución federal no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de la ciudadanía.

Además, la referida Sala ha considerado que, para la actualización de omisiones legislativas, se deben acreditar los siguientes elementos:

- La existencia de una omisión legislativa propiamente (que el legislador no haya legislado sobre una determinada cuestión existiendo una norma constitucional que de manera clara y precisa establezca la obligación de hacerlo).
- Se debe mostrar que la omisión supone una vulneración a derechos fundamentales.

5.2. Análisis del caso.

En el particular, el actor aduce que el Congreso del Estado ha incurrido en una **omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio**, porque a su consideración, la Constitución local y la Ley Electoral, no contemplan en igualdad sustantiva a los grupos sociales migrantes en el exterior, en los cargos de diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, lo que impide su participación política en el ejercicio del voto pasivo como integrante de dicho grupo social.

Situación que, en su apreciación, tiene como resultado la exclusión del grupo al que pertenece, lo cual resulta discriminatorio y transgrede el principio de unidad jurídico constitucional y convencional.

Ahora bien, conforme al marco normativo, se incurre en el tipo de omisión alegada, **cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.**

En ese sentido, para realizar el análisis respectivo, conviene puntualizar que las obligaciones del Congreso del Estado, pueden derivar de un mandato establecido en la Constitución federal, o de los tratados internacionales suscritos por México, al conformar el llamado bloque de constitucionalidad, en términos de lo previsto en los artículos 1o. y 133 de la Constitución federal.

Lo anterior implica identificar las normas (principios y reglas) y valores que, pese a no estar expresamente establecidas en la Constitución escrita, son materialmente constitucionales¹⁰, al ser parte de nuestro derecho interno.

Ello porque el análisis de control constitucional que los jueces deben realizar, se integra por los derechos humanos contenidos en la norma nacional e internacional, conforme a lo dispuesto por el artículo 1 del referido ordenamiento legal¹¹.

En virtud de lo anterior, es importante tener claro cuáles son las obligaciones contenidas en la Constitución federal y en los instrumentos internacionales,

¹⁰ Graciela Rodríguez Manzo, Juan Carlos Arjona Estévez y Zamir Fajardo Morales. "Bloque De Constitucionalidad de los Derechos Humanos." Coedición: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Primera edición, 2013. Páginas 17 a la 21.

¹¹ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución **y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución **y con los tratados internacionales de la materia** favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

que el Congreso local debe observar en relación con la materia de controversia.

a) Obligaciones Constitucionales.

El artículo 1 de la Constitución federal, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que establece.

Asimismo, señala que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o **nacional**, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

19

En relación a los derechos político – electorales, el artículo 35, fracción II de la Constitución federal, señala como una de las prerrogativas de la ciudadanía mexicana, el derecho a ser votada en condiciones de paridad, teniendo las calidades que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 116, fracción II, párrafo tercero del referido ordenamiento legal, dispone que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, y que **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.**

b) Obligaciones Convencionales.

En cuanto a la regulación de los derechos político electorales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹², en su artículo 21, establece que toda

¹² Consultable en: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/spanish>

persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; así como al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹³, específicamente en su artículo 25, así como en los artículos 2 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴, estatuye que todos los ciudadanos gozarán, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, en el artículo 41 de la Convención Internacional Sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares¹⁵, dispone que:

1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, **de conformidad con su legislación.**

¹³ Consultable en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

¹⁴ [17229a.pdf](#)

¹⁵ Consultable en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.

c) Conclusión.

De las citadas disposiciones constitucionales y convencionales, se advierte que, existe una obligación del Estado mexicano de garantizar el derecho de los mexicanos a ser votados, el cual debe ser libre de discriminación.

No obstante, atendiendo a los elementos que la Sala Superior estableció para definir si se actualiza la omisión alegada, se estima que no se satisface el consistente en la existencia de la omisión propiamente, puesto que la obligación prevista en la citada Ley Suprema¹⁶, no refiere de manera particular que, para garantizar el derecho al voto, se deba legislar para que las personas migrantes sean postuladas para las diputaciones por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, al no existir directrices específicas que tengan que acatarse u observarse, como lo pretende el accionante.

Si bien, el artículo 116 de la Constitución federal dispone que las legislaturas de los estados deberán integrarse con diputados electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, en dicha normativa federal, **no está regulado expresamente**, cómo debe garantizarse el citado derecho en la instancia local, como tampoco **existe disposición** que obligue al Congreso del Estado, a legislar en un determinado sentido o temporalidad, para estar en condiciones de analizar si se realizó de manera completa o deficiente.

No se pasa por alto que, el artículo 2 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, dispone que, si el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella no estuviere garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con

¹⁶ Conforme a lo previsto por el artículo 133 de la Constitución Federal, son consideradas como Ley Suprema, la propia constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, así como los tratados celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, que estén de acuerdo con la misma.

arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de dicha Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Sin embargo, atendiendo a la libertad configurativa de los estados, corresponde al Legislador local determinar si el derecho de las personas migrantes a ser votados, requiere ser regulado mediante una reforma constitucional o legal, puesto que se está frente a un derecho humano especial en función de un grupo que se identifica dentro de ese sector poblacional, lo que en el caso si fue considerado por la autoridad responsable y, por tanto, cumple con la obligación de garantizarlo, como se expondrá a continuación.

En efecto, atendiendo a la división de poderes prevista en el artículo 116 de la Constitución federal, en correlación con el numeral 124 del mismo ordenamiento, el Congreso del Estado, cuenta con facultades para legislar respecto a las normas aplicables en el territorio que ocupa, respecto de las cuales no sean reservadas a la federación.

Ante dicha circunstancia, la manera de cómo garantizar el derecho al voto pasivo de las personas migrantes para diputaciones por el principio de representación proporcional, como el que se alega, queda a la potestad del legislador local, al así establecerse en el referido artículo 124 de la Constitución federal.

De ahí que, en ejercicio de su soberanía y competencia, el veintinueve de abril del dos mil catorce, emitió el Decreto 453¹⁷, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución local, en la que, entre otros preceptos, modificó los artículos 19 y 46, e introdujo la figura de diputado migrante, para quedar como sigue:

¹⁷ Consultable en: <https://periodicooficial.guerrero.gob.mx/34-alcance-i/>

“TÍTULO TERCERO
DE LOS GUERRERENSES

SECCIÓN I
DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS
GUERRERENSES

Artículo 19. *Son ciudadanos del Estado, los guerrerenses que hayan cumplido dieciocho años:*

[...]

2. *Los guerrerenses que residan fuera del país o del territorio del Estado tienen derecho a elegir al Gobernador del Estado, y a votar y **ser votados como diputados migrantes**, en los términos de esta Constitución y las leyes respectivas; y,*

[...]”

“TÍTULO QUINTO
PODER LEGISLATIVO

SECCIÓN I
DEL CONGRESO DEL ESTADO Y SU INTEGRACIÓN.

Artículo 45. *El Congreso del Estado se integra por 28 diputados de mayoría relativa y 18 diputados de representación proporcional, en los términos que señale la ley respectiva, los cuales gozarán del mismo estatus jurídico sin diferencia alguna en el ejercicio de la función representativa y deliberativa.*

Un diputado por el principio de representación proporcional tendrá el carácter de migrante o binacional, que será electo conforme lo determine la ley electoral del Estado. Se entenderá por diputado migrante al representante popular que satisfaga las exigencias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente, del mismo género, mediante sufragio universal, libre, directo y secreto.

Los diputados al Congreso del Estado podrán ser electos de manera consecutiva hasta por cuatro periodos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado.

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

La jornada electoral se verificará el primer domingo del mes de junio del año de la elección.

La ley de la materia regulará lo concerniente a la elección y asignación de las diputaciones, la competencia del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado y las propias del Instituto Nacional Electoral, conforme a lo previsto en la Base V, apartados B y C, del artículo 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SECCIÓN II

ESTATUTO DE LOS LEGISLADORES

Artículo 46. Para ser diputado al Congreso del Estado se requiere:

[...]

IV. En caso de ser **migrante**, acreditar la residencia binacional, en los términos estipulados en la ley.

[...]”

“ARTÍCULOS TRANSITORIOS

“VIGÉSIMO. La Ley Electoral del Estado establecerá el procedimiento para el registro y designación, de la lista de Diputados por el principio de representación proporcional de los partidos políticos, del denominado Diputado migrante.”

24

(Lo resaltado es propio de la resolución)

Asimismo, en dicho decreto, la autoridad responsable expuso¹⁸ que la reforma tenía la finalidad de comprender un catálogo de derechos más integral en busca de la reivindicación de los derechos de los guerrerenses que históricamente han permanecido en el olvido, por ello, consideró necesario reconocer con el máximo nivel normativo, la eficacia inmediata de los derechos fundamentales y, particularmente, sus dimensiones individual y colectiva.

También explicó que, en un mundo en el cual el paradigma de los derechos humanos se torna un imperativo, es indispensable su reconocimiento en cláusulas indeterminadas que permitan a los operadores jurídicos su concreción caso por caso, así, al lado del esquema propuesto en la iniciativa

¹⁸ En sus Considerandos SEXTO y DÉCIMO.

de reformas presentadas por el Gobernador del Estado, se consideró necesaria la inclusión de derechos que miran hacia la esfera sensible del ser humano, como son las personas migrantes.

De lo relatado con anterioridad, es posible evidenciar que la autoridad responsable, reconociendo el derecho de los ciudadanos guerrerenses que se ven en la necesidad de migrar, en ejercicio de su facultad potestativa, en primer término, legisló para garantizar a los connacionales en el extranjero, su derecho humano de votar y ser votados, previsto en el artículo 35 de la Constitución federal, como quedó asentado en el artículo 19 de la Constitución local.

Asimismo, en dicha reforma sentó las bases que permitirían garantizar efectivamente el citado derecho, al referir en el Vigésimo transitorio, que el procedimiento para el registro se definiría en la Ley Electoral.

Derivado de lo anterior, **el treinta de junio de dos mil catorce**, el Congreso del Estado emitió la **Ley Electoral 483**¹⁹ con la finalidad de armonizar y actualizar el marco normativo local y, en el tema que interesa, dispuso lo siguiente:

TÍTULO TERCERO
DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR DEL ESTADO, DIPUTADOS
LOCALES Y MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS

CAPÍTULO I
DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

[...]

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

¹⁹ Consultable en <https://periodicooficial.querrero.gob.mx/extraordinario-2/>

Ningún partido político deberá contar con más de 28 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

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

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

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

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

CAPÍTULO II
DE LAS DIPUTACIONES DE
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
Y DE LA FÓRMULA DE ASIGNACIÓN

[...]

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

I. Tendrán derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional, los partidos políticos que por sí solos y/o en coalición hayan registrado fórmulas para la elección de diputados de mayoría relativa, en cuando menos quince distritos de que se

compone el Estado, y hayan obtenido el porcentaje mínimo de asignación o más de la votación válida emitida;

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

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

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

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

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

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

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

a) Se obtendrá la votación estatal ajustada y se dividirá entre el número de diputaciones pendientes por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

b) La votación estatal ajustada obtenida por cada partido político se dividirá entre el nuevo cociente natural y el resultado, será el número de diputados a asignar a cada partido político; y

c) Si quedasen diputaciones por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos políticos.

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

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

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

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

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

I. La solicitud de registro de la candidatura común deberá presentarse ante el Consejo General a mas tardar tres días antes de la fecha que concluya la presentación de solicitudes de registro de candidatos de representación proporcional;

II. Deberá existir consentimiento escrito por parte de los ciudadanos postulados. En su caso, la postulación de candidato que se promuevan bajo esta modalidad, deberán incluir fórmulas de propietario y suplente del mismo género.

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

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

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

I. Tener legalmente su residencia en el extranjero;

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

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

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

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

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

“TRANSITORIOS

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

(Lo resaltado es propio de la resolución)

Así, el dos de junio de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado, emitió el Decreto 458²⁰ por el que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley Electoral, en cuya exposición de motivos explicó que, si bien en el Octavo transitorio de la Ley Electoral promulgada el treinta de junio de dos mil catorce, se dispuso que el registro y asignación del diputado migrante o binacional establecidos en los artículos 7, 18 y 19 de dicha Ley, sería aplicado a partir de la elección de diputados y ayuntamientos que se verificaría en el año 2018; consideró importante postergar las normas que establecen la figura del Diputado migrante o binacional para el proceso electoral de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos a celebrarse en el año 2020-2021.

Lo anterior, con la firme idea de que, en los próximos años, por conducto de las instancias competentes, se realizaran las gestiones necesarias para generar un escenario favorable a los connacionales guerrerenses que residen legalmente en el extranjero, y participaran en condiciones de igualdad en el proceso electoral ordinario 2020-2021 como aspirantes a Diputado migrante o binacional.

De ahí que, reformó el citado artículo transitorio para quedar como sigue:

“OCTAVO. El registro y asignación del diputado migrante o binacional establecidos en los artículos 7, 18 y 19 de la presente Ley será aplicado a partir de la Elección de Diputados y Ayuntamientos que se verificará en el año 2021.”

Posteriormente, el **dos de junio de dos mil veinte**, el Congreso del Estado emitió el Decreto Número 462²¹, por el cual reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley Electoral 483, en el que, entre otras cuestiones, consideró relevante posponer de nueva cuenta la elección del Diputado migrante o binacional, con la finalidad de armonizar la ley secundaria para que en el derecho a votar de los ciudadanos guerrerenses radicados en el extranjero, pudieran elegir a quien los represente, como se advierte del transitorio que se inserta.

²⁰ Consultable en: <https://periodicooficial.guerrero.gob.mx/44-alcance-iii/>

²¹ Consultable en: <https://periodicooficial.guerrero.gob.mx/42-alcance-i-7/>

“OCTAVO. El registro y asignación del diputado migrante o binacional establecidos en los artículos 17, 18 y 19 de la presente Ley será aplicado a partir de la Elección de Diputados y Ayuntamientos que se verificará en el año 2024.”

De lo expuesto, es posible advertir que el legislador, atendiendo a la reserva que el artículo 124 de la Constitución federal, confiere a los estados para regular lo no previsto expresamente en dicho ordenamiento legal, ejerciendo su libertad de configuración legislativa, adicionó al artículo 19 de la Constitución local, el derecho de los guerrerenses que residen fuera del país a ser votados como diputados migrantes y, en los artículos 19, 45 y 46 de la Ley Electoral, reguló expresamente la posibilidad de que se postulen como candidatos a diputados por el principio de representación proporcional para el presente proceso electoral, les destinó un espacio y estableció las bases para su registro y asignación, garantizando el derecho al voto pasivo previsto en la Constitución federal y la norma convencional, lo que conlleva el reconocimiento de **un derecho especial de dicho grupo social** y garantiza su representatividad en condiciones de igualdad.

Lo anterior se afirma porque, como lo ha sostenido la Sala Superior²², en la literatura sobre el multiculturalismo, los **derechos especiales en función de un grupo**, se han entendido como una herramienta por medio de la cual un Estado que pretende reconocer a sus diferentes grupos culturales y minoritarios desarrolla una política de reconocimiento de ciertos derechos, políticas o arreglos institucionales, a fin de reconocer esos grupos y a sus diferencias culturales.

Asimismo, los derechos especiales en función de grupo, son **derechos adicionales** a todos los derechos civiles y políticos que un Estado reconoce a todas las personas y, un Estado que los implementa es uno que se ha alineado con los principios multiculturales.

²² Al resolver el expediente SUP-REC-088/2020.

Por tanto, el enfoque del multiculturalismo, tiene como objetivo hacer arreglos institucionales a fin de reconocer **las diferencias** de los grupos minoritarios que habitan en su interior y, con ello, lograr una igualdad entre los distintos grupos culturales y una relación equitativa entre el Estado y cada uno de esos grupos.

De ahí que, aun cuando no existe un mandato constitucional o convencional que exija regular la figura del diputado migrante, se advierte que el Congreso del Estado, atendiendo a dicho enfoque multicultural, consideró importante reformar la Constitución local y la Ley Electoral, a fin de incluir el derecho de las personas guerrerenses que residen en el extranjero, a ser votadas para integrar la legislatura local, ante el reconocimiento de la desventaja que enfrentan como grupos minoritarios.

Si bien en dicha normativa, no se estableció que el sector poblacional al que pertenece el actor, sea votado por el principio de mayoría relativa, tal decisión se comparte, pues acorde con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011 (9a.), de rubro: **“REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL”**²³, la vía de representación proporcional, garantiza el derecho al voto pasivo de los ciudadanos guerrerenses que emigran al extranjero, así como su representatividad en la legislatura local.

Lo anterior se considera así, porque en dicho criterio jurisprudencial, se ha establecido que la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas²⁴ instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, los sistemas mixtos aplican ambos principios de distintas formas y en diversas proporciones, por lo que **no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar,**

²³ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, Octubre de 2011, Tomo I, página 304. Registro Digital: 160758.

²⁴ Previsto en los artículos 52 y 54 de la Constitución federal.

tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad de dicho sistema electoral.

Por tanto, en ejercicio de su facultad de reglamentar la participación política electoral, la autoridad responsable consideró que la vía de representación proporcional, era el medio adecuado para garantizar el derecho de los migrantes para ser electos como diputados.

Dicha determinación se estima acertada, toda vez que el principio de mayoría relativa “... *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 el país o un Estado...***”²⁵, lo que, en el caso de las personas residentes en el extranjero, no podría atenderse, al ser parte de una diáspora²⁶, que se identifica por su **dispersión territorial**²⁷, y no se asienta en una sola demarcación, lo que desnaturalizaría lo previsto en la Constitución federal en relación a dicho principio.

Mientras que el principio de representación proporcional, es garante del pluralismo político, porque “... *persigue como objetivos primordiales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, según su representatividad; una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido; evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes; así como **garantizar en forma efectiva el derecho de participación de las minorías, y evitar los efectos extremos de la voluntad popular derivados del sistema de mayoría simple...***”²⁸

²⁵ Criterio visible en la tesis de jurisprudencia P./J. 84/2011 (9a.), bajo el rubro: “**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL**”.

²⁶ “...grupo de personas que migraron de su país de origen y se asentaron en un país anfitrión, pero que siguen manteniendo vínculos de distinta naturaleza con su país de origen”

²⁷ Como lo sostuvo la Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-88/2020.

²⁸ Héctor Solorio Almazán. “La representación proporcional”. 1ª. reimpresión 2010, México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008. Página 30.

Además, el propósito esencial de la representación proporcional, favorece la pluralidad del órgano deliberativo, al consistir en la *“...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”*.

Se estima que lo anterior beneficia al sector poblacional al que pertenece el actor, ya que no limita su participación para integrar la Legislatura local ni la posibilidad de que intervenga en la toma de decisiones.²⁹

Pues es a través de los diputados estatales que se ejerce la democracia representativa, considerada como *“...un medio para hacer posible, en sociedades mucho más complejas, grandes y pobladas, la realización de la igualdad y la libertad democráticas en un orden político plural relativamente estable. Lejos de ser la negación, así sea parcial, de los valores democráticos, la representación política es, o mejor, debiera ser considerada como un inmenso perfeccionamiento jurídico e institucional de la democracia, que la convirtió en la mejor (o en la menos mala) forma de gobierno conocida por la humanidad.”*³⁰

Aunado a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Acción de Inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2021³¹, resolvió que los artículos 13, 17, 18 y Octavo Transitorio de la Ley Electoral 483, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el treinta de junio de dos mil catorce, que prevén el diseño relativo a la **figura de Diputado Migrante o Binacional, son constitucionales, porque entre**

²⁹ Criterio visible en la tesis de jurisprudencia P./J. 84/2011 (9a.), bajo el rubro: **“DIPUTADOS LOCALES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL SISTEMA PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUERRERO QUE ESTABLECE LA PROPORCIÓN ENTRE LOS DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA Y LOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL QUE INTEGRAN EL CONGRESO LOCAL, SE APEGA AL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.

³⁰ Luis Salazar Carrión, en “Poder, democracia y derechos. Una discusión con Michelangelo Bovero”, Autor(es): Salmorán Villar, María de Guadalupe, Coordinadora. Primera edición. 2019 DR © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Página 20.

³¹ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Marzo de 2015, Tomo I, página 605. Registro Digital 25533.

otras cuestiones, constituyen una auténtica figura de representación política y popular de las personas ubicadas en ese sector poblacional.

Por lo cual, la inclusión de la figura del Diputado migrante, permite que el sector poblacional situado en esa condición sea representado, ante la imposibilidad de hacerlo directamente, debido a residir fuera de nuestro territorio, lo que tiene trascendencia al ser el instrumento para superar la distancia.

De tal forma que, la diferenciación ante lo disímulo de su situación con respecto a los demás ciudadanos que cuentan con su residencia de forma permanente en el Estado de Guerrero, no es motivo de discriminación, toda vez que, la finalidad es precisamente, que se sitúen en igualdad de posibilidades para ser diputados y no, en igualdad de circunstancias, pues no es comparable con el resto de la ciudadanía no migrante³².

En las relatadas consideraciones, la **omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio** que el accionante atribuye al Congreso del Estado, no se actualiza, pues se insiste que, aún cuando no existe disposición que obligue expresamente a regular la figura del diputado migrante, la autoridad responsable expandió el derecho político a ser votado, para beneficiar a la ciudadanía guerrerense que reside en el extranjero.

Inclusive, es un hecho público y notorio que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, mediante el Acuerdo 084/SE/07-09-2023³³, aprobó los Lineamientos para el Registro de Candidaturas para el Proceso Electoral Ordinario de Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2023-2024, en el cual se establecen las reglas para el registro de candidaturas del diputado migrante, que será implementado para el proceso electoral en curso.

³² Criterio visible en la tesis de jurisprudencia 2a. LXXXV/2008, bajo el rubro: **IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD**. Registro digital: 169490.

³³ Consultable en la dirección electrónica: <https://iepcgro.mx/principal/sitio/gaceta2023>

Lo que puede observarse en el “*Capítulo III De las reglas para el registro de candidaturas para la diputación migrante o binacional*”, artículo 76, el cual señala que dicho capítulo tiene como finalidad atender lo previsto por los artículos 45 de la Constitución Local, 17 y 18 de la Ley Electoral.

De tal suerte que, la comunidad migrante tiene garantizado su derecho político electoral de ser votado, así como a ser representada en la legislatura estatal, al contar con un lugar reservado dentro de las dieciocho curules que se eligen por el principio de representación proporcional, lo que satisface la petición del actor de garantizar cuotas obligatorias en condiciones de igualdad.

En consecuencia, al existir la regulación referida en la legislación estatal y, mantener el legislador su facultad configurativa para decidir la vía de elección del representante legislativo migrante, se insiste que la omisión legislativa alegada, es inexistente,³⁴ como tampoco se actualiza el segundo de los elementos referidos por la Sala Superior para su configuración, al no vulnerarse derechos fundamentales.

Por otra parte, cuando el actor refiere que se transgrede su derecho político electoral de acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad sustantiva, tampoco le asiste la razón, puesto que la igualdad sustantiva tiene como objetivo “...*remover y disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social...*”.³⁵, lo cual atendió el Congreso del Estado, ya que la forma de participación política que decidió, ante la situación particular de la residencia foránea de los migrantes binacionales, es adecuada a su contexto.

³⁴ Criterio visible en la tesis de jurisprudencia número 1a./J. 63/2022 (11a.), bajo el rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS RELATIVAS Y ABSOLUTAS DE EJERCICIO OBLIGATORIO. NOTAS DISTINTIVAS PARA COMBATIRLAS EN EL JUICIO DE AMPARO**”. Registro digital: 2024730

³⁵ Protocolo para Juzgar Casos que Involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional. Primera edición: mayo de 2021. Página 34.

Además, la forma en la que la autoridad responsable decidió garantizar a las personas migrantes su derecho al voto pasivo no resulta discriminatoria, pues para lograr la igualdad sustantiva, removió los obstáculos en atención a las circunstancias particulares de dicho grupo de ciudadanos guerrerenses para que puedan ser elegidos como representantes populares, lo que significa que no son excluidos ni discriminados.

Sobre todo, porque, como lo sostuvo la Sala Superior al resolver el expediente SUP-JE-1053/2023 y Acumulados, el derecho al voto pasivo para ocupar cargos públicos de elección popular por personas residentes en el extranjero:

- No es un derecho absoluto; toda vez que se trata de una posibilidad jurídica que puede o no disponerse por el legislador nacional.
- En ese sentido, se trata de un derecho sujeto a la configuración legal que válidamente es susceptible de condiciones de regulación, las cuales deben ser objetivas y razonables, y no ser discriminatorias.
- En los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos no se dispone alguna previsión que obligue al Estado Mexicano a establecer el derecho a ser votados de las personas migrantes a todos los cargos de elección popular.

Asimismo, lo manifestado por el accionante en relación a que se deben establecer derechos especiales y reforzados de los migrantes al interior de los partidos políticos (órganos directivos y postulación de candidaturas), resulta inoperante por tratarse de un argumento genérico.

Principalmente, porque el actor no especifica a qué se refiere con derechos especiales y reforzados, o de qué forma se establecerían en los órganos directivos partidistas, recordando que, los partidos políticos, como entes públicos, con libertad de decisión interna y derecho a la auto organización, establecen sus autoridades y órganos internos; por lo que no es claro cuáles

serían esos derechos especiales de los migrantes para integrarlos, considerando que su residencia se encuentra fuera del Estado.

No pasa desapercibido que el actor señala también que la autoridad responsable debe garantizar de manera transversal los derechos político electorales de las personas migrantes, guerrerenses, para acceder a los diferentes cargos y niveles de participación política, lo que incluye los espacios de mayor importancia en la toma de decisiones.

Sin embargo, dicho argumento deviene **inoperante**, al no exponer de manera clara y precisa cuales son los cargos que pretende se garanticen, que permitan realizar el análisis correspondiente, pues no debe perderse de vista que el acto que impugna, es la **omisión legislativa en competencia de ejercicio obligatorio**, y conforme a la Jurisprudencia identificada con la clave 1a./J. 63/2022 (11a.) de rubro: “**OMISIONES LEGISLATIVAS RELATIVAS Y ABSOLUTAS DE EJERCICIO OBLIGATORIO. NOTAS DISTINTIVAS PARA COMBATIRLAS EN EL JUICIO DE AMPARO**”³⁶ se debe determinar como punto relevante en qué consiste la obligación de legislar, a fin de determinar si el legislador la incumplió.

Como también es **inoperante** el planteamiento del actor en el sentido de que ante la omisión del Congreso del Estado se debe ordenar que contemple las especificaciones para sancionar los delitos en materia electoral en perjuicio de las personas mexicanas, guerrerenses, migrantes en el exterior, toda vez que, la competencia de este órgano jurisdiccional no abarca la materia penal electoral, conforme a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución local.

Por lo expuesto y fundado, se

³⁶ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 14, Junio de 2022, Tomo V, página 4029. Registro Digital: 2024730.

RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el expediente TEE/JEC/047/2023 al juicio electoral ciudadano TEE/JEC/046/2023, debiendo agregarse copia certificada de la ejecutoria al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se declara inexistente la omisión atribuida al Congreso del Estado, en términos de lo razonado en la presente resolución.

NOTIFÍQUESE, por correo electrónico al actor; por oficio a la autoridad responsable, y por estrados de este órgano jurisdiccional al público en general, en términos de los artículos 31, 32 y 33 de la Ley de Medios de Impugnación.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y el Magistrado integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, fungiendo como ponente la Magistrada Hilda Rosa Delgado Brito, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

EVELYN RODRÍGUEZ XINOL
MAGISTRADA PRESIDENTE

JOSÉ INÉS BETANCOURT SALGADO
MAGISTRADO

ALMA DELIA EUGENIO ALCARAZ
MAGISTRADA

HILDA ROSA DELGADO BRITO
MAGISTRADA

ALEJANDRO PAUL HERNÁNDEZ NARANJO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.