

Crónicas



Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Edición 2006 -

“Caso Tabasco”

Acción de Inconstitucionalidad 9/2001
Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Edición 2006

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación

Av. José María Pino Suárez, No. 2

C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-679-5

Impreso en México

Printed in Mexico

Serie de Crónicas de asuntos relevantes del Pleno y las Salas
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Edición 2006 -

“Caso Tabasco”

“Caso Tabasco”

Acción de Inconstitucionalidad 9/2001

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Presentación

La relación de los hombres con su entorno natural y con sus semejantes, en un nuevo marco de convivencia, ha evolucionado vertiginosamente a la par que lo han hecho las nuevas tecnologías.

El ámbito cultural, político y económico ha sufrido cambios radicales en las últimas décadas, merced principalmente a las transformaciones tecnológicas que se registran en el diario acontecer de las sociedades actuales, las cuales no pueden menos que dejar profunda huella en el quehacer de la actividad jurisdiccional contemporánea.

En México esta innegable realidad se ha plasmado en la vanguardia que ha asumido el Máximo Tribunal de nuestro país, al promover la difusión de criterios, resoluciones y argumentos jurídicos a través de sistemas informáticos, los cuales permiten el constante crecimiento

de la ciencia jurídica y facilitan la labor de juzgadores, abogados postulantes, y estudiosos del derecho; además, favorecen la cultura de la transparencia en una sociedad interesada cada vez más en conocer el desarrollo de los procesos jurisdiccionales de carácter federal, así como las resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, y ante el constante crecimiento en el uso de los sistemas y medios informáticos, la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Unidad de Crónicas estimó necesario proponer nuevas alternativas para la elaboración y publicación de las crónicas y reseñas argumentativas de los asuntos resueltos por su Tribunal en Pleno y por sus Salas. La finalidad es promover la difusión de las labores, actividades y funciones que realiza, en el marco de una cultura jurídica cuyo desarrollo se encuentra aún ciernes, pero que nos define como un Estado de Derecho.

De esta forma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre conciente de su responsabilidad como Máximo Órgano Jurisdiccional y garante de su orden constitucional, se complace en poner a disposición del público en general la crónica que tiene ante sí el usuario, la cual forma parte de una colección de veinte y que corresponden a los asuntos más relevantes que ha resuelto en los últimos años.

Cada una de las crónicas plantea los problemas jurídicos que presentaron en su momento los asuntos analizados, para lo cual el usuario cuenta con la crónica expresada en videograma y en forma escrita, el engrose o engroses correspondientes, las versiones estenográficas de las sesiones respectivas, los votos particulares, de

minoría o concurrentes, en caso de haberse emitido éstos, la síntesis de las notas periodísticas más representativas de la opinión pública generadas con motivo de la resolución de cada asunto en particular, la compilación de ordenamientos utilizados, las tesis aisladas y/o de jurisprudencia generadas en cada asunto -si es el caso- así como un glosario de los términos más significativos utilizados en cada crónica, todo lo cual se encuentra a disposición del usuario en un ambiente informático en formato multimedia, amigable y de fácil acceso que favorece el estudio y comprensión de los temas jurídicos abordados en cada asunto.

Introducción

El federalismo presupone como acto fundamental la expresión positiva de Estados libres y soberanos de unirse en una sola nación, para lo cual es necesario contar con los principios y las normas esenciales que regirán para todos y que se expresan en la Constitución Federal. Además, supone también que cada uno de los Estados que se unen reclama para sí cierta autonomía, consistente en conservar su propio régimen jurídico al inferior de sus territorios.

Nuestro país, al constituirse en una República representativa, democrática y federal adoptó este sistema, lo que trajo como consecuencia la coexistencia de órdenes jurídicos distintos; y si bien es principio esencial del sistema federal que los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, también lo es que sus propias Constituciones en ningún caso podrán contravenir las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, estando a cargo del Poder Judicial de la Federación el cuidado de esta congruencia constitucional.

Es precisamente la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el medio procesal destinado a proteger la constitucionalidad y la certeza del orden jurídico y, en esta crónica, se recogen los razonamientos jurídicos expresados por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la acción de inconstitucionalidad 9/2001, donde se dirimió un conflicto entre poderes locales suscitado a raíz de una reforma a la Constitución del Estado de Tabasco en materia electoral.

Dentro de este asunto destacan diversos argumentos, entre ellos, el relativo a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto respecto de las constituciones locales, definiéndose así, importantes criterios jurídicos que fortalecen el federalismo y los procedimientos democráticos en nuestro país.

Mtro. en D. César de Jesús Molina Suárez

Director General de Casas de la Cultura Jurídica y Estudios Históricos

Crónica

Al sureste de la República Mexicana se localiza el Estado Libre y Soberano de Tabasco con una población de 1,891,829 habitantes, según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Conformado por 17 Municipios y 27 distritos electorales, de los cuales 21 son locales y 6 federales, este Estado está integrado a la Circunscripción 3 Plurinominal junto con los Estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán.

En octubre del año 2000 se llevaron a cabo elecciones para elegir nuevo Gobernador del Estado de Tabasco, así como a los Diputados del Congreso Local y a miembros de diversos Ayuntamientos.

Concluida la jornada electoral, el Consejo Estatal del Instituto Electoral de Tabasco, previo al cómputo de los votos, declaró la validez de la elección del nuevo Gobernador Constitucional, Manuel Andrade Díaz, candidato postulado por el Partido Revolucionario Institucional, a quien le otorgó la constancia de mayoría.

El Partido de la Revolución Democrática no estuvo conforme con este resultado y promovió un recurso de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de Tabasco para impugnar las elecciones. Una vez analizado este recurso, finalmente, el tribunal resolvió confirmar el resultado de los comicios y ratificar la constancia de mayoría del Gobernador electo.

De conformidad con el sentido de la resolución de ese órgano judicial, el Partido de la Revolución Democrática promovió su revisión ante la Sala Superior la que, previo el estudio del asunto, consideró declarar nulo el proceso electoral celebrado para la elección de Gobernador del Estado y revocar la sentencia del Tribunal Electoral de Tabasco, así como la constancia de mayoría del candidato del Partido Revolucionario Institucional.

Este fallo dictado el 29 de noviembre de 2000 por la Sala Superior le fue notificado al Congreso Local, cuya Quincuagésima Sexta Legislatura, al conocer su contenido, al día siguiente decidió reformar el texto de los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 47 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, mediante el Decreto 450, el que fue sancionado, promulgado y publicado en el Periódico Oficial del Estado por el Gobernador que estaba por concluir el ejercicio de su encargo.

En este artículo se establece la forma en que el Congreso Local debe proceder para nombrar a un Gobernador del Estado, ante su falta

absoluta ocurrida durante los dos primeros años del periodo respectivo y para ello se contemplan dos supuestos:

A) En el primer supuesto se prevé el caso en que el Congreso estuviese en sesiones, al disponer que éste, ante la falta absoluta del Gobernador, se erigirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, por escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, nombrará a un Gobernador interino y dentro de los 5 días siguientes a su designación, debe expedir la convocatoria para la elección de Gobernador sustituto que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para efectuar las elecciones, un plazo no menor de 3 meses ni mayor de 6.

B) En el segundo supuesto se prevé el caso en que el Congreso no estuviese en sesiones, y en éste se dispone que la Comisión Permanente debe nombrar a un Gobernador Provisional y convocar al Congreso Local a sesiones extraordinarias para que este último designe al Gobernador Interino y expida la convocatoria para la elección de Gobernador que deba concluir el periodo respectivo.

La reforma a este artículo realizada por la Quincuagésima Sexta Legislatura consistió en eliminar el supuesto en que el Congreso no estuviese en sesiones y agregar uno diverso a la mecánica de designación del Gobernador Interino, al establecer que en caso de que los Legisladores no estuviesen de acuerdo en el nombramiento, por no reunirse o no alcanzar una mayoría absoluta por parte de los Diputados presentes, se debe convocar a una segunda sesión para los mismos efectos, y si en ella tampoco acude el número necesario de

Diputados o persiste el desacuerdo en el nombramiento del Gobernador Interino, se debe convocar a una tercera sesión que será celebrada con los Diputados que acudan y el nombramiento del Gobernador Interino se hará con el acuerdo que se tome por la mayoría de los Diputados presentes.

Por otra parte, en relación con la convocatoria, se eliminó el plazo de los 5 días respecto de los cuales el Congreso Local estaba obligado a expedirla y en cuanto al plazo que debe mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para efectuar las elecciones, éste se extendió al disponer que debe ser no menor de 3 meses ni mayor de 18, modificando el plazo anterior que era de 3 a 6 meses.

Con base en esta reforma fue así como la Quincuagésima Sexta Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco procedió a finales del año 2000 con la designación del Gobernador Interino de la entidad para que convocara a elecciones extraordinarias en el Estado.

Sin embargo, inconformes con esta reforma en enero de 2001 diversos Diputados integrantes de la recién integrada Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco promovieron una acción de inconstitucionalidad con la finalidad de declarar la invalidez de la misma.

Por acuerdo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se tuvo por presentada la demanda y se ordenó formar y registrar el expediente relativo, al que le correspondió el número 9/2001 y, por razón de turno, se designó como instructor al señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayoitia.

En su demanda, la parte actora sostuvo en lo medular que el Congreso del Estado de Tabasco, al modificar el artículo 47 de la Constitución Local, realizó una serie de violaciones substanciales a

diversas etapas del proceso legislativo y a los procedimientos que se encuentran contemplados en cada uno de ellos, al haberse realizado en un lapso menor a 24 horas.

Asimismo, sostuvo que la reforma:

A) Vulneró el principio democrático contenido en la Constitución Federal, al generar a la población del Estado una situación irregular sobre su forma de gobierno, pues al ampliarse el plazo hasta 18 meses en que deben celebrarse las elecciones extraordinarias, provocó que se ampliara la incertidumbre política y electoral.

B) Contravino el principio de división de poderes, pues al establecer el supuesto de que en una tercera y última convocatoria se designe al Gobernador Interino por acuerdo de una mayoría simple de los Diputados presentes, se abre la posibilidad de que en esta sesión se pueda constituir el Poder Legislativo en un rango comprendido de un Diputado hasta su totalidad.

C) Transgredió los principios de certeza y legalidad jurídica, toda vez que el inicio del proceso electoral extraordinario para la elección del Gobernador del Estado se verifica con la expedición de la convocatoria por parte de la Legislatura Local y al eliminar la obligación del Congreso de expedirla, se coloca en un estado indefinido para llevar a cabo la misma y se elija al Gobernador sustituto que debe concluir el periodo respectivo, e incluso, permite que transcurran los dos primeros años de un periodo sin haberse verificado la elección popular y directa de un Gobernador.

Por su parte, la Quincuagésima Séptima Legislatura, el Subprocurador Primero de la Procuraduría General de Justicia en representación del Gobernador del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios de Balancán, Centla, Centro, Cunduacán, Emiliano

Zapata, Huimanguillo, Jalapa, Macuspana, Nacajuca, Tacotalpa, Teapa y Tenosique, todos del Estado de Tabasco, al rendir su respectivo informe fueron coincidentes en señalar que:

A) Las reformas constitucionales, en el caso la del artículo 47 de la Constitución Política del Estado de Tabasco, no tienen la connotación jurídica de ser una norma general, con las características genéricas, abstractas e impersonales y no se puede declarar su invalidez al haber sido expedidas por el Constituyente Permanente

B) El artículo reformado no es de naturaleza electoral, ya que el nombramiento y designación del Gobernador Interino no deriva de una elección a través del voto popular, lo que no trastoca las garantías de los gobernados, toda vez que éste garantiza la necesidad de que se convoque a elecciones extraordinarias dentro de un periodo que permita la realización de las mismas, pero de ninguna manera elimina la posibilidad de convocar a elecciones.

El proyecto de resolución del señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia fue discutido en diversas sesiones del Tribunal Pleno y finalmente fue resuelto el 8 de marzo de 2001.

En este asunto destaca el estudio sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, como medio de control abstracto, respecto de las constituciones locales y se concluyó que sí es procedente esta vía, lo cual es de la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya decisión no vulnera ni restringe la soberanía de los Estados, mismos que están obligados al respeto y a no contravenir a la Constitución Federal.

En cuanto a la falta de legitimación se determinó que no le asistía la razón a los demandados en tanto que la disposición impugnada no deja de ser una norma emitida por el propio Congreso Local, por el

hecho de que los promoventes pertenezcan a una Legislatura diversa a la que la emitió, así como tampoco es cierto que los promoventes legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad deben ser forzosamente los que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo, siendo la única limitante para la procedencia de la acción que ésta sea ejercitada por el equivalente al 33% de la Legislatura Local, sin alguna otra taxativa.

Por lo que respecta al fondo del asunto, se hizo el examen del procedimiento legislativo y se concluyó que las violaciones de carácter formal pueden trascender de manera fundamental a la norma misma, de manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad, pero hay otros casos, como el presente, en los que la falta de apego a alguna de las disposiciones que rigen el proceso legislativo, no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez y la circunstancia de que el procedimiento de reformas se hubiere llevado a cabo en un tiempo demasiado breve, tampoco conlleva a declarar la invalidez de la norma impugnada, en atención a que las disposiciones de la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Poder Legislativo del Estado de Tabasco que regulan el procedimiento legislativo, no establecen que dicho proceso deba sujetarse a determinados plazos, ni impiden que el mismo se agote aceleradamente como aconteció en el caso.

Se estudió la naturaleza de la norma impugnada y se resolvió que la porción normativa del precepto impugnado que contiene las reglas para la designación de Gobernador Interino por el Congreso Estatal, no constituye materia electoral, puesto que no se vincula directa ni indirectamente con los procesos electorales; sin embargo, el plazo para que el Congreso Estatal emita la convocatoria para la elección extraordinaria de Gobernador y el establecimiento de plazos para la realización de esa elección sí son de naturaleza electoral.

De ahí que las porciones normativas analizadas en el estudio de fondo fueron:

A)La supresión del plazo de 5 días que tenía el Congreso Local para convocar a elecciones extraordinarias de Gobernador.

B)La extensión del plazo máximo para la celebración de elecciones extraordinarias a Gobernador, de 6 a 18 meses.

C)El establecimiento de un procedimiento diferente para la designación de Gobernador Interino.

Respecto de las cuales se concluyó que:

A)La eliminación del plazo de 5 días para la emisión de la convocatoria a elecciones extraordinarias de Gobernador transgredió la Constitución Federal, en razón de que se podría llegar al extremo de que la Legislatura no convocara a elecciones durante el lapso necesario para nombrar a un Gobernador sustituto que concluya el periodo constitucional, con lo cual, además de cometerse un claro fraude a la voluntad popular, se violentaría abiertamente lo dispuesto en la Constitución Federal que señala que la elección de los gobernadores de los Estados debe realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

B)Sobre el procedimiento para designar Gobernador Interino, se determinó que ello igualmente transgrede la Constitución Federal, toda vez que no se justifica que la Cámara de Diputados Local se erija en Colegio Electoral para llevar a cabo la trascendental función de elegir Gobernador Interino, sin que para ello se prevea un quórum de asistencia, ni tampoco de votación mínimos, dejando así abierta la posibilidad de que dicha sesión se celebre con la presencia de menos de la mitad de los Diputados que conforman el referido cuerpo legislativo, hasta el absurdo de que acuda un solo miembro de dicho órgano, o en el mejor de los casos, 2 de sus miembros.

En consecuencia, cuando para la designación de un Gobernador Interino fuese necesario llegar hasta una tercera sesión del Congreso del Estado, la misma deberá reunir el quórum de asistencia que establece la propia Constitución del Estado de Tabasco, es decir, la mitad más uno de sus componentes.

C) Finalmente, en cuanto al plazo máximo de 18 meses para la celebración de elecciones extraordinarias a Gobernador se determinó que tal situación no viola el Pacto Federal, puesto que la reforma en este caso sólo amplió el plazo, ampliación que por sí misma no hace nugatorios los derechos ciudadanos de elección de sus representantes, pues únicamente otorga una mayor holgura a las instituciones electorales del Estado a efecto de que estén en posibilidad de organizar con mayor eficiencia el proceso electoral que tenga por objeto designar al titular del Poder Ejecutivo del Estado y aun cuando se pudiese considerar que dicha ampliación es excesiva, lo cierto es que para los efectos de organizar una elección federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé un plazo exactamente igual, además de que no existe ningún otro parámetro para determinar que dicho plazo sea demasiado extenso, pues a pesar de que las elecciones estatales pudieran estimarse de menor envergadura y complejidad que las federales, es necesario tomar en consideración que los recursos humanos y materiales con que cuentan las entidades federativas para organizar una elección son mucho menores que aquellos que tiene la Federación.

En estos términos, por unanimidad de 11 votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y el

entonces Presidente Genaro David Góngora Pimentel resolvieron aprobar el proyecto y emitir diversas tesis de jurisprudencia con tan importantes criterios, todo ello consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, órgano de difusión de este Alto Tribunal.