



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-AES-59/2006.

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
41/2006 Y SU ACUMULADA
43/2006.**

**PROMOVIDAS POR LOS
PARTIDOS POLITICOS
CONVERGENCIA Y DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.**

**OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
EN RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL
MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACIÓN, JUAN N. SILVA MEZA, CON FUNDAMENTO EN LO
DISPUERTO POR EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO,
DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II
DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Los partidos políticos Convergencia y de la Revolución Democrática promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad, en que reclaman la invalidez del Decreto 317, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de esa Entidad Federativa el veintiocho de septiembre de dos mil seis,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

2

SUP-AES-59/2006

cuya aprobación y expedición se atribuye, respectivamente, al Congreso estatal y al Gobernador Constitucional del Estado.

En atención a la solicitud que en términos del artículo 68, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formula el Ministro Instructor, mediante acuerdo del treinta y uno de octubre del presente año, dictado en el expediente de las acciones de inconstitucionalidad de mérito, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite la opinión respectiva.

En principio, es necesario puntualizar que la opinión que en este tenor se rinde, se constriñe a aquellos aspectos técnicos propios de la materia electoral, y no a cuestiones de hecho o de derecho que en última instancia inciden sobre el proceso legislativo del que emanó el decreto que se impugna y que por ende le resultan ajenas a dicha especialidad.

En lo que interesa, las disposiciones que se tachan de inconstitucionales, señalan:



“Artículo 25.- El sistema electoral del Estado, se regirá por las siguientes bases:

A. DE LAS ELECCIONES

Las elecciones son actos de interés público. Su organización y desarrollo estarán a cargo del órgano electoral.

I.- Las elecciones de Diputados Locales, Gobernador del Estado y Concejales de los Ayuntamientos, según cada caso, serán concurrentes con las elecciones federales;

...

TRANSITORIOS

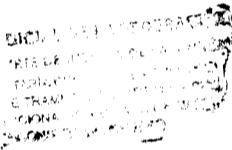
PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SEGUNDO.- Para los efectos del artículo 25, Apartado A, fracción I de esta Constitución, y con la finalidad de homologar los calendarios de los procesos electorales locales y federales, se prorroga el ejercicio de la Quincuagésima Novena Legislatura, del 13 de noviembre el año 2007 al 13 de noviembre del año 2008.

TERCERO.- Por única ocasión, para hacer posible el cumplimiento de los artículos 25, Apartado A, fracción I, 41, 42 y 43 de esta Constitución, la Sexagésima Legislatura del Estado, iniciará su ejercicio a partir de su instalación el día 13 de noviembre de 2008 y lo concluirá el 13 de noviembre del año 2012.

CUARTO.- En consecuencia, la Sexagésima Primera y subsecuentes Legislaturas tendrán periodos constitucionales de tres años.

QUINTO.- Para los efectos del artículo 25, Apartado A, fracción I de esta Constitución, y con la finalidad de homologar los calendarios de los procesos electorales locales y federales, el ejercicio de los actuales ayuntamientos del Estado, electos por el





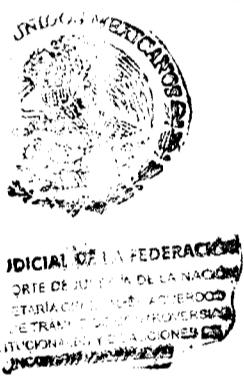
TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

régimen de partidos políticos, se prorroga hasta el día 31 de diciembre del año 2008.

SEXTO.- Con este mismo propósito, los integrantes de los ayuntamientos que se elijan el primer domingo de julio del año 2008, por el régimen de partidos políticos, por única ocasión, ejercerán un periodo de cuatro años, comprendiendo entre el 01 de enero del año 2009 y el 31 de diciembre del año 2012.

SÉPTIMO.- Los ayuntamientos subsecuentes a los que se refiere el artículo transitorio anterior, tendrán periodos constitucionales de tres años.

OCTAVO.- Los Municipios cuyos concejales se eligen por el sistema de usos y costumbres, continuarán con sus prácticas democráticas conforme a la normatividad prevista en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, hasta en tanto se emita la nueva normatividad derivada de las anteriores reformas. Las elecciones de los ayuntamientos sujetos al sistema de usos y costumbres, que se celebran en el periodo referido en el artículo Undécimo Transitorio, serán validadas por el Instituto Estatal Electoral y por última ocasión, calificadas por la Legislatura.



NOVENO.- El Instituto Estatal Electoral, continuará funcionando de acuerdo con las normas hasta hoy establecidas en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, hasta en tanto se emita la nueva normatividad.

DÉCIMO.- Con la finalidad de homologar los calendarios de los procesos electorales locales y federales, al concluir el periodo constitucional para el que fue electo el actual Gobernador del Estado, la Legislatura, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, designará un Gobernador Interino Constitucional, para un periodo de transición que comprenderá del primero de diciembre de 2010 al 30 de noviembre de 2012.

UNDECIMO.- El Honorable Congreso del Estado, contará con un plazo de hasta seis meses para reformar el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, emitir la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

normatividad correspondiente a los medios de impugnación en materia electoral y demás ordenamientos relativos.

DUODÉCIMO.- Se derogan todas las disposiciones constitucionales y legales que se opongan al presente Decreto”.

Los partidos políticos accionantes sostienen la inconstitucionalidad de las anteriores disposiciones legales, en los siguientes conceptos de invalidez:



TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA DE ACUERDOS
MEXICO, D.F.
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. Que las condiciones que prevalecen en el Estado de Oaxaca, impiden al Congreso estatal y al Gobernador ejercer sus atribuciones en términos de ley, por lo que se vulnera el principio de legalidad, ante la inobservancia e infracción de las disposiciones relativas al proceso legislativo, desde la convocatoria y determinación del período extraordinario de sesiones de la Legislatura local, hasta la promulgación y publicación del decreto cuya inconstitucionalidad se reclama.

II. Que la prórroga del mandato de los integrantes de la Legislatura local y de los ayuntamientos, así como la designación de un Gobernador interino por el Congreso del



Estado, que se establece en las disposiciones transitorias del decreto cuestionado, contravienen los principios constitucionales del régimen republicano, representativo y popular, que se expresan en la renovación de los poderes de las Entidades Federativas mediante elecciones populares, auténticas y periódicas, en las que se ejerza el sufragio libre, secreto y directo de los ciudadanos, pues con tales acciones se cancelan los procesos electorales locales que deberían celebrarse en dos mil siete y dos mil diez; que dicha prórroga en el ejercicio de funciones, se traduce en la reelección para un mandato subsiguiente y distinto para el que fueron electos e investidos por la soberanía popular.

Que arbitrariamente se designa a un Gobernador Interino para un supuesto periodo de transición, sin que se actualicen los supuestos en los que el Congreso del Estado puede ejercer tal facultad, lo que vulnera el pacto federal que establece la elección popular, directa y periódica del Ejecutivo local.

III. Que los artículos transitorios que se tachan de inconstitucionales, carecen de la referencia que señalan tener



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

7

SUP-AES-59/2006

con el artículo 25 de la Constitución local reformada, pues no alcanzan la concurrencia de los procesos comiciales locales con el proceso federal que habrá de celebrarse en dos mil nueve.

Los planteamientos de los demandantes que se reseñan en el numeral I anterior, según se puntualizó al inicio, no serán materia de opinión, pues sustancialmente refieren a posibles violaciones al proceso legislativo regulado por la Constitución estatal, lo que se traduce en una cuestión de constitucionalidad local, que no versa sobre aspectos técnicos propios de la especialidad de esta jurisdicción electoral.

En relación a los conceptos de invalidez que se resumen en los numerales II y III, esta Sala Superior estima asiste razón a los promoventes, pues si bien la reforma al artículo 25 de la Constitución local encuentra justificación en la concurrencia de los procesos electorales locales con los federales, lo cierto es que su instrumentación a través de las disposiciones transitorias que se prevén, violentan los principios constitucionales en que se sustenta el Estado Mexicano.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

8

SUP-AES-59/2006

Cierto, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, el que determinó constituirse en una República representativa, democrática y federal, y que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores.

La forma de gobierno republicana que adopta, supone que la titularidad de los cargos públicos se asume por un lapso previamente determinado, mediante la consulta periódica a la ciudadanía; democrática, en tanto que es el pueblo, en ejercicio de su soberanía, el que participa en la toma de decisiones públicas, fundamentalmente la elección de los titulares de los poderes públicos; representativa, pues determina el ejercicio de la soberanía popular a través de representantes, a quienes confiere el mandato de gobernar, y federal, al constituir la unión de Estados libres y soberanos por cuanto a su régimen interior.

Las notas características del Estado Mexicano, se articulan con otros principios que establecidos en la Carta



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

Magna, materializan la forma de gobierno que acogió el pueblo de manera soberana, tales como la existencia de los diversos Poderes por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, así como la renovación del Legislativo y Ejecutivo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, conforme lo dispone en el artículo 41 constitucional.

Esto es, reconoce como el instrumento fundamental de la democracia representativa, al sufragio popular.

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN
SECRETARÍA DE ASISTENCIA LEGAL
SECRETARÍA DE ASISTENCIA LEGAL
SECRETARÍA DE ASISTENCIA LEGAL

Así, en el Estado moderno, resulta imposible concebir la democracia en términos de una participación directa del pueblo, por lo cual es menester acudir al mandato que se otorga a quienes habrán de representarlo en la toma de decisiones que implica el ejercicio del poder público, precisamente mediante el voto popular, el cual se encuentra concebido en nuestro régimen constitucional como una prerrogativa y obligación ciudadana, en términos de los artículos 35, fracción I, y 36, fracción III, de la Constitución General de la República, y que la doctrina en materia de derechos fundamentales es unánime en



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

10

SUP-AES-59/2006

reconocerle esta categoría, confiriéndole como tal la tutela del orden jurídico.

Los principios anteriores configuran a la Nación Mexicana como un auténtico Estado Constitucional de Derecho, el que se caracteriza no sólo por la existencia de un orden jurídico supremo conforme al cual se organiza el propio Estado, sobre la base de la división de poderes, los que encuentran su límite en ese orden, que reconoce y garantiza los derechos fundamentales, sino en el sustrato democrático de su confirmación.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

Este régimen que se acoge en el ámbito federal, rige por igual respecto de las Entidades Federativas, en tanto los artículos 115 y 116, fracciones I, párrafo segundo, y IV, inciso a), de la Constitución de la República, establecen que los Estados deben adoptar en su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, así como que las elecciones de los gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos, se



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

12

SUP-AES-59/2006

Lo anterior, en contravención al mandato de renovación periódica de los poderes que prevé el régimen republicano de la Ley Fundamental, renovación que debe darse precisamente en los plazos establecidos, a fin de no hacer nugatorio este principio republicano.

Es de subrayar que si bien el artículo 141 de la Constitución Política de Oaxaca, confiere al Congreso la facultad de adicionar o reformar la propia Constitución local, tal atribución en modo alguno puede contravenir el Pacto Federal, resultando inadmisibles que sea la propia Legislatura la que prorrogue el ejercicio de sus funciones.

Las normas que se cuestionan, por igual, vulneran el derecho a sufragar que prevén los artículos 35, fracción I, y 36, fracción III, de la Carta Magna, al impedir el ejercicio de esta prerrogativa en el término que la Constitución local establece que los ciudadanos habrán de acudir a las urnas para la renovación de los poderes públicos.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

13

SUP-AES-59/2006

La previsión que al término del periodo constitucional del actual Gobernador del Estado, el Congreso local, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, deberá designar un Gobernador Interino para cubrir un periodo de dos años, con el propósito de hacer coincidir la elección del Ejecutivo estatal con el federal, debe tenerse como contraria al mandato del artículo 116, fracciones I y IV, inciso a), de la Constitución General de la República.

En efecto, dicho precepto constitucional ordena, que la elección de los gobernadores de los Estados será directa, mediante sufragio popular. Contrariamente, en el decreto que se impugna, se dispone que para este periodo que se denomina de "transición", el Gobernador Interino será *designado* por el Congreso, con la aprobación de una mayoría calificada de sus miembros. Esto es, supedita el derecho político electoral de votar, máxima expresión de la soberanía popular, a un fin de menor entidad, como lo es la homologación de calendarios electorales que reiteradamente prescribe en su texto, que si bien puede tener la virtud de optimizar la administración de los procesos electorales, así como reducir el costo de éstos y el



propio desgaste de la ciudadanía con prolongadas campañas electorales, en modo alguno podría prevalecer sobre el derecho al sufragio.

Además de vulnerar el derecho de voto activo de los ciudadanos oaxaqueños, la norma en comento transgrede el principio de la democracia representativa, en tanto que no serán aquellos quienes decidan tal cuestión.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que la democracia representativa implica que la ciudadanía, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, determine las personas que serán sus representantes, a quienes encomienda la toma de decisiones públicas, pero no conlleva la delegación de nombrar a los ciudadanos que habrán de ser sus representantes.

Es de precisarse que si bien la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, autoriza el nombramiento de un Gobernador Interino, por parte de la legislatura local, éste sólo procede por las causas específicamente acotadas en sus



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

15

SUP-AES-59/2006

artículos 71 y 72, que en lo que interesa, textualmente disponen:

“Artículo 71.- Las faltas temporales del Gobernador del Estado que excedan de treinta días serán cubiertas por un Gobernador interino que por mayoría absoluta de votos nombrará la Legislatura o en sus recesos la Diputación Permanente, a propuesta en terna del Ejecutivo.

Artículo 72.- Las faltas absolutas del Gobernador serán cubiertas con arreglo a las disposiciones siguientes:

I. Si la falta ocurriere estando reunido el Congreso en período ordinario o extraordinario de sesiones, inmediatamente procederá a la elección del Gobernador Interino Constitucional por el voto de las dos terceras partes de la Asamblea. Se considerarán, como falta absoluta, los siguientes casos:

- a) Muerte, incapacidad grave y abandono del cargo por más de treinta días;
- b) Cargos de responsabilidad oficial o delitos del orden común calificados por el Congreso del Estado, erigido en Gran Jurado;
- c) Haber solicitado licencia por más de seis meses, salvo que ocupe otra función en el Gobierno Federal;
- d) Renuncia expresa por causa grave que será calificada por el Congreso del Estado;

II. Si la falta ocurriere estando la Legislatura en receso, se reunirá a más tardar dentro de los siete días siguientes, sin necesidad de convocatoria y sólo para el efecto de hacer la elección en los términos de la fracción anterior; presidirá las sesiones el Presidente de la Diputación Permanente;

III. El Gobernador Constitucional Electo conforme a la fracción I, convocará a elecciones de manera que



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

16

SUP-AES-59/2006

el nuevamente electo para completar el término legal, tome posesión a más tardar a los seis meses de ocurrida la falta;

IV. Si la falta se presentare en los últimos tres años del período constitucional, se elegirá Gobernador Constitucional en los términos de la Fracción Primera, el que deberá terminar el período respectivo;

V. Si por cualquier circunstancia, no pudieren reunirse la Legislatura o la Diputación Permanente y desaparecieren los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia o el Magistrado que lo sustituya, se hará cargo del Ejecutivo del Estado y convocará a elecciones de diputados y Gobernador, las cuales se efectuarán a los treinta días de que se haya producido la desaparición; los diputados electos instalarán la Legislatura a los quince días de efectuadas las elecciones, y el Gobernador tomará posesión a los quince días de instalada la Legislatura;



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

...

Como se advierte de la transcripción anterior, los motivos que pueden dar origen al nombramiento de un Gobernador Interino en el Estado de Oaxaca, refieren a faltas temporales que excedan de treinta días, y faltas absolutas, que son aquellas por muerte, incapacidad grave, abandono del cargo por más de treinta días; cargos de responsabilidad oficial o delitos del orden común calificados por el Congreso del Estado, erigido en Gran Jurado; haber solicitado licencia por más de



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

17

SUP-AES-59/2006

seis meses, salvo que ocupe otra función en el Gobierno Federal; y renuncia expresa por causa grave que será calificada por el Congreso del Estado.

En el caso concreto, el decreto cuestionado, evidentemente, no se encuentra relacionado con alguno de los supuestos antes mencionados, por lo que el adjetivo "interino" que otorga dicho decreto al Gobernador de la Entidad, nombrado por el Congreso Local, para empatar la celebración de las elecciones locales con las federales, no justifica la designación de mérito, en tanto que no puede considerarse que tal supuesto se ubica en las hipótesis de excepción al principio de democracia representativa que la Constitución del Estado establece, y que encuentra justificación en la necesidad de hacer frente a situaciones de orden extraordinario que eventualmente podrían presentarse, evitando la falta de titularidad de uno de los Poderes Soberanos del Estado.



CIAJ. DE LA FEDERACIÓN
E DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
LA GENERAL SE ACUERDO
ANTE DE C...
JNALES Y DE ACCIONES
INSTITUCIONALIDAD



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

18

SUP-AES-59/2006

Consecuentemente, la previsión normativa que se reclama, establece una modalidad adicional para la designación del Gobernador en esa Entidad Federativa, la cual constituye una excepción al principio de elecciones directas y democráticas, no prevista en la Constitución, y por tanto, contraviene dicho principio.

Cabe destacar que, en lo conducente, esta Sala Superior suscribió en similares términos la opinión solicitada respecto de las acciones de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006.

Con base en lo hasta aquí expuesto, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, arriba a la conclusión, que las disposiciones transitorias del decreto materia de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos Convergencia y de la Revolución

Democrática, son contrarias a los principios y disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenidos en sus artículos 40, 41, 115 y 116, en los términos señalados en esta opinión.

México, Distrito Federal, a diez de noviembre de dos mil seis.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANÍS FIGUEROA

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

SALVADOR O. NAVA GOMAR

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARIO TORRES LÓPEZ

SECRETARÍA FEDERAL DE JUSTICIA Y ENERGIAS
SECRETARÍA DE ECONOMÍA