



EXPEDIENTE: SUP-OP-21/2017

ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD: 61/2017 Y
SU ACUMULADA 62/2017

PROMOVENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
MORENA

AUTORIDADES: SEXAGÉSIMA
TERCERA LEGISLATURA DEL
CONGRESO Y GOBERNADOR, AMBOS
DEL ESTADO DE OAXACA

Opinión, que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme a lo dispuesto 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*¹, solicitada por el Señor Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, relativa a las acciones de inconstitucionalidad al rubro señaladas.

El artículo 68 de la *Ley Reglamentaria* dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, el Ministro Instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, opinión sobre los temas y conceptos de la materia

¹ En adelante, *Ley Reglamentaria*.

SUP-OP-21/2017

electoral, relacionados con el asunto a resolver en la acción promovida.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el parecer que emite esta Sala Superior aporta elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas en la materia.

El artículo 71, párrafo segundo, de la *Ley Reglamentaria* establece que las sentencias dictadas por la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando el Ministro instructor en una acción de inconstitucionalidad solicite **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior debe hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

De esta manera, se advierte que los partidos políticos de la Revolución Democrática y MORENA impugnan diversos aspectos del Decreto número 633, por el que se reforman y/o adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicado en

² En lo sucesivo, *Constitución federal*.



el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el tres de junio de dos mil diecisiete.

En este contexto a continuación se precisan los temas con los que se vinculan los conceptos de invalidez que hace valer los accionante.

Partido de la Revolución Democrática.

I. Candidatura común.

Morena.

II. Restricción del derecho al sufragio por auto de sujeción a proceso.

III. Obligación de diputados y regidores independientes de afiliarse a un partido si pretenden ser reelectos por este.

IV. Ausencia de obligación de separación del cargo para reelección de diputados, síndicos y regidores.

V. Toma de posesión de los concejales en elecciones extraordinarias.

VI. Designación de Contralor interno del organismo público local electoral (OPLE).

VII. Límites a la observación electoral y efectos de los informes de los observadores electorales.

SUP-OP-21/2017

VIII. Falta de proporcionalidad en la integración del Ayuntamiento por el principio de representación proporcional.

Para efectos de opinión los planteamientos se estudiarán, en el orden expuesto en la demanda, salvo el caso en los que, por la identidad en la temática se analizan conjuntamente.

Tema I. Candidatura común.

Concepto de invalidez.

El Partido de la Revolución Democrática controvierte la constitucionalidad del artículo 300, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en el que se regula la figura de la candidatura común.

Al respecto, sostiene que los citados preceptos normativos son contrarios a los artículos 1º, 9º, 35, 41, fracciones I y II y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 16, 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en tanto que: **(i)** Lesiona el derecho de igualdad entre los partidos políticos contendientes, **(ii)** Vulnera el derecho de asociación, **(iii)** Atenta contra el derecho fundamental de los ciudadanos de acceder a cargos de elección popular y ejercicio del poder, **(iv)** Vulnera el derecho de votar y ser votado, y **(v)** Atenta contra los principios rectores de la materia electoral como el de legalidad, y objetividad.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

Lo anterior lo hacen depender de que la regulación de la candidatura común prevista en el mencionado precepto normativo indebidamente establece lo siguiente:

Límites a la postulación de la candidatura común.

El partido político afirma que restringe a los partidos políticos un límite máximo del veinticinco por ciento para postular candidatos comunes en los municipios o distritos, siendo que las leyes generales prevén el derecho de los partidos políticos para coaligarse hasta en el cien por ciento de los cargos de elección popular y que limita a los partidos políticos que postulen candidatos comunes, el derecho a participar en otras formas de participación política.

Opinión.

En concepto de los integrantes de esta Sala Superior, el artículo 300 numeral 1 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, es acorde a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando regula la forma de participar en candidatura común a no más de veinticinco por ciento de los municipios o distritos.

Al respecto, la porción controvertida establece lo siguiente:

Artículo. 300

1.- Las candidaturas comunes constituyen una forma de participación y asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos en las elecciones a Gobernador, a diputados por el principio de mayoría relativa y a concejales de los ayuntamientos, conforme lo prevé el artículo 85, párrafo 5, de la

SUP-OP-21/2017

Ley General de Partidos Políticos y la fracción XVI del Apartado B del artículo 25 de la Constitución Local. Deberán presentarse en los mismos términos y plazos que rigen para el registro de candidaturas. **Tratándose de candidaturas comunes para diputados o concejales de ayuntamientos solo aplicaran como un derecho de los partidos para postular candidaturas comunes hasta en un 25% o menos de los distritos o ayuntamientos.**

(Énfasis añadido)

Como cuestión preliminar, es importante destacar que como consecuencia de la reforma a la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, el sistema electoral mexicano fue sometido a diversas modificaciones que implicaron trasladarlo a uno de carácter general, supuesto en el cual el Poder Reformador dispuso que fueran las leyes generales las que regularan el sistema de participación electoral de los partidos políticos tanto nacionales como locales a través de la figura de coaliciones, lo que se llevó a cabo a través de la Ley General de Partidos Políticos, en cuyos artículos 85 y 87 al 92 se prevé lo referente a esta forma de participación electoral mediante la figura de las coaliciones.

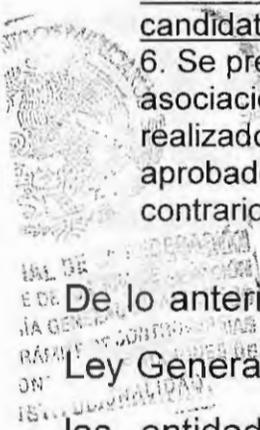
Conforme con lo anterior, se tiene que el Poder Reformador reservó al Congreso de la Unión la regulación de las formas de participación de los partidos políticos nacionales y locales en los procesos electorales, mediante un ordenamiento de observancia general en el territorio nacional, esto es, a través de la Ley General de Partidos Políticos, que regula formas de participación para objetivos políticos y sociales de índole no electoral, como para fines electorales, por lo que esas formas de participación o asociación finalmente están reguladas, y ello se corrobora entre



otros, de la lectura al artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos, que a continuación se reproduce:

Artículo 85.

1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.
2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.
3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.
4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.
5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.
6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario.



De lo anterior se advierte que el párrafo 5 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos, dispone que será facultad de las entidades federativas establecer en sus constituciones locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

Esto se entiende como una atribución de las entidades federativas para emitir reglas que complementen en el ámbito local esa regulación, desde luego sin contradecir lo ordenado en la Constitución Federal, ni las leyes generales emitidas con apoyo en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

SUP-OP-21/2017

Además, las entidades federativas tienen libertad para crear las formas específicas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, de acuerdo con las necesidades propias y circunstancias políticas de cada entidad, libertad que, como ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está sujeta a criterios de razonabilidad con el fin de que los partidos políticos cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

De ahí que, el artículo 300, párrafo primero de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, sea acorde a lo dispuesto en la Constitución General, en tanto que ésta última, deja a la ley ordinaria las formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, porque está reconociendo a nivel local que en el Estado de Oaxaca puede haber otras formas de participación o asociación, referencia que es suficiente para que se consideren válidas esas otras formas de participación que en su caso prevea la ley ordinaria.

De modo que la Constitución y las leyes generales dan libertad de configuración legislativa en formas de participación de los partidos políticos distintas a la coalición.

En otras palabras, la facultad prevista en el párrafo 5 del artículo 85 se cumple cuando en la legislación local se admite que podrá haber otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

Sobre el particular, resulta aplicable en lo conducente, la jurisprudencia del Máximo Tribunal cuyo rubro dice: "PARTIDOS



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

**POLÍTICOS NACIONALES. ASPECTOS A LOS QUE ESTÁ
CONDICIONADA LA LIBERTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
PARA ESTABLECER LAS MODALIDADES Y FORMAS DE SU
PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES"³**

En ese sentido si las porciones controvertidas prevén reglas para la participación en candidaturas comunes, éstas no contravienen la Constitución al haber libertad de configuración legislativa local en relación con cualquier otra forma de participación entre los partidos políticos para la postulación de candidatos.

Incluso, a juicio de esta Sala Superior, las previsiones son acordes al modelo de participación política previsto en las leyes generales.

Ello porque, conforme con los artículos 87 y 88 de la Ley General de Partidos, los institutos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.

- Se entenderá como coalición total, aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al cien por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

- Coalición parcial es aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

- Se entiende como coalición flexible, aquélla en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época: Novena Época, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: tomo XXIX, abril de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 28/2009, página 1127, Número de registro IUS 167436

SUP-OP-21/2017

electoral federal o local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

En ese orden de ideas, la regla consistente en no postular más del veinticinco por ciento de las candidaturas comunes en ayuntamientos y diputados, implica una armonización que el legislador oaxaqueño, en ejercicio de su libertad configurativa, reguló a fin de que aquellas candidaturas que excedan del porcentaje máximo permitido en la legislación comicial local, opten por una de las opciones que prevé la Ley General de Partidos en relación con las coaliciones flexible, parcial o total.

Tema II. Restricción del derecho al sufragio por auto de sujeción a proceso.

Concepto de invalidez.

Morena considera que el hecho de estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de sujeción a proceso, aun cuando la persona no esté privada de su libertad y no se le haya notificado dicho auto, trastoca entre otras cosas, tanto el principio de presunción de inocencia como el derecho al voto, reconocidos como fundamentales en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Considera que sobre este tema ya se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la tesis P./J. 33/2011: **“DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD”.

En ese sentido, el partido señala que el precepto legal es violatorio del derecho de igualdad y no discriminación reconocido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1º de la Convención Americana sobre derechos Humanos, al impedir el ejercicio del sufragio de personas que no han sido declaradas culpables por sentencia condenatoria firme.

A su vez, el artículo 20, apartado B, fracción I de la Constitución Federal establece la presunción de inocencia mientras no se declara la responsabilidad de la persona mediante sentencia emitida por un juez de la causa.

El artículo 8.1 del Pacto de San José destaca las garantías judiciales entre las que se encuentra de igual forma la presunción de inocencia mientras no se establezca legalmente la culpabilidad.

Los preceptos 35 de la Constitución Federal y 23.1 inciso b) de la Convención Americana sobre derechos Humanos establecen que no basta con el auto de vinculación al proceso, sino que es necesario que el ciudadano este físicamente privado de su libertad, de manera que le impida acudir a la casilla electoral correspondiente.

En ese sentido, argumenta el partido que el auto de sujeción a proceso no es el momento procesar para colmar la condición de aplicabilidad de la limitación de un derecho humano al voto.

Así no se debe interpretar aisladamente precepto constitucional alguno, sino debe ser a la luz a del artículo 1º constitucional y su

SUP-OP-21/2017

interpretación debe ser conforme a los tratados internacionales favoreciendo la protección más amplia de las personas.

De igual forma, el partido político señala que la Sala Superior ya ha establecido criterio al respecto conforme al sentido de la jurisprudencia 39/2013 de rubro: **“SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD”**.

De este modo, afirma que el contenido normativo impugnado es un auto inicial del proceso penal y por ello, la regulación que el legislador pretende imponer al ejercicio del derecho del voto a un ciudadano no sentenciado con la pérdida de su libertad personal o de sus derechos político electorales es inconvencional.

Opinión.

Para este órgano jurisdiccional especializado, los argumentos de invalidez que hace valer Morena con relación a lo previsto en el artículo 12, numeral 2, fracción IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, no son materia de opinión, en razón de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha resuelto la cuestión planteada.

Efecto, el Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad, entre las que se mencionan, 88/2015, así como sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, ha sustentado la doctrina judicial respecto a la suspensión del derecho al voto derivada de una causa penal, al considerar que tal restricción opera sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, pues ello implica su imposibilidad física para ejercer



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

ese derecho, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio efectivo. Lo anterior, conforme al criterio sustentado en la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 33/2011⁴ del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto es:

“DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD. El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo”.

Tema III. Obligación de diputados y regidores independientes de afiliarse a un partido si pretenden ser reelectos por este.

Concepto de invalidez.

Morena aduce que las normas impugnadas no son conformes con el ejercicio de las libertades políticas del ciudadano de poder

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XXXIV, septiembre de 2011, tesis P./J. 33/2011, página 6, número de registro IUS: 161099.

SUP-OP-21/2017

ser votados, y de asociación y afiliación libre e individual a los partidos políticos; de igual forma, tampoco son conformes con el principio de auto organización y de autodeterminación de dichas entidades de interés público; ni con los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, y las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

El partido señala que el precepto impugnado es contrario a los artículos 1, 9,14, párrafo segundo, 16 primer párrafo, 35, fracciones II y III, 41, base I, párrafos segundo y tercero, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a los numerales 1, 2, 16.1, 23.1 inciso b) y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Esto pues, impone a los diputados y a los miembros de los ayuntamientos que llegaron al cargo registrados como independientes, la condición legal ineludible de afiliarse a un partido político antes de la mitad de su mandato, si es que quieren se reelegir al mismo cargo postulados por el partido político al que se afilien.

El partido político afirma que la porción normativa es inconstitucional e inconvencional, al trasgredir el ejercicio de las libertades políticas del ciudadano que, siendo independientes tiene la opción de postularse a la reelección de manera independiente, como lo permite el artículo 35 fracción II de la Carta Magna, o bien de ser postulado por un partido político sin tener que afiliarse a este, como también lo autoriza dicha norma suprema.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

Lo expuesto, habida cuenta que, además, la fracción III del mismo artículo 35 constitucional, señala como derecho del ciudadano, el asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; en tanto que el artículo 41, párrafo segundo base I, párrafo segundo, en su parte final dispone que, sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos, por lo cual, prohíbe la creación de partidos políticos bajo cualquier forma de afiliación corporativa.

Lo anterior, viola en perjuicio de los candidatos independientes el derecho de libertad política, así como el derecho de los partidos políticos a la auto organización y a la autodeterminación.

Las normas impugnadas implican la promoción de que los diputados o ediles independientes decidan formar parte de los partidos políticos con la ventaja de poder ser postulados a la reelección a través de dicha organización de ciudadanos y hacer suyo el programa, principios e ideas del partido que lo postula. es decir, fomenta el "chapulineo".

En ese sentido, el partido afirma que no es válida la carga que representa el afiliarse a un partido político con el apercibimiento implícito que si no se afilian antes de la mitad de su mandato (los primeros dieciocho meses) excluye la posibilidad de quienes fueron electos como independientes en la más reciente elección de ayuntamientos y poder legislativo de Oaxaca, luego, la propuesta carece de la explicación, certeza, publicidad y máxima publicidad.

SUP-OP-21/2017

Así, afirman que la normativa impugnada implica una indebida intervención en los asuntos de los partidos políticos, pues les impone una norma supra estatutaria- inconstitucional- en la que, para postular la reelección de diputados y miembros de los ayuntamientos, no los podrán postular como candidatos externos, sino sólo pueden postularlos si se afiliaron a un partido político durante la primera mitad de su mandato como ediles o legisladores independientes.

Con lo anterior, señalan que se infringe el principio de irretroactividad de la ley reconocida como garantía en el artículo 14, párrafo primero de la Constitución, ante la preexistencia del derecho ciudadano a optar ser electos por vía distinta

La norma constitucional si bien también condiciona el ejercicio del derecho al registro de los candidatos de partidos e independientes, lo cierto es que los requisitos o condiciones no pueden ser de tal magnitud que limiten los derechos adquiridos por los partidos y ciudadanos.

Es decir, señalan que la norma constitucional no distingue entre los ciudadanos que acceden al poder a través de partidos políticos, pues simplemente dice que se haga posible de acuerdo con sus programas, principios e ideas, uy mediante el sufragio con las características definidas.

De manera que se concluye que las normas son inconstitucionales porque coartan los derechos de participación política de los ciudadanos, así como las libertades de auto organización y autodeterminación de los partidos políticos

Opinión.

En concepto de los integrantes de esta Sala Superior, el artículo 17, numeral 1, fracción I de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca es constitucional.

El contenido de la norma señalada como inválida es el siguiente:

ARTÍCULO 17

La reelección de diputados de mayoría relativa o representación proporcional se sujetará a las siguientes reglas:

- I. Un diputado propietario que haya obtenido el triunfo registrado como candidato independiente podrá ser postulado a la reelección a través de la misma figura, ajustándose a lo previsto en la presente Ley, o bien, por un partido político siempre y cuando se afilie a este antes de la mitad de su mandato de acuerdo a lo establecido en sus estatutos;

Esta Sala Superior considera que la porción normativa que se cuestiona es constitucional, ya que, si bien se encuentra inmersa dentro de la libertad de configuración que el artículo 116 de la Constitución General confiere a las entidades federativas, no restringe el derecho que tienen los candidatos independientes a postularse con la misma calidad con la que fueron electos para una reelección, sino que les abre otra opción para contender si se afilian a un partido político, como se expone a continuación.

En principio, es conducente en esta opinión, tener presente el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵, orientado en el sentido de que los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

⁵ Tesis P./J. 5/2013 (10a.) de rubro CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS

SUP-OP-21/2017

constituyen las bases constitucionales a las que habrán de sujetarse las Constituciones de los estados tratándose de la elección de gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos, por virtud del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la norma fundamental.

Así, para ocupar el cargo de gobernador se establecen ciertos requisitos esenciales a los que queda constreñida la legislación local (artículo 116, fracción I), mientras que, tratándose de los miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos, la libertad de configuración normativa de los legisladores locales es mayor, en la medida en que la Constitución General sólo establece algunos lineamientos mínimos para su elección, mas no los requisitos y calidades que deben cubrir.

Por tanto, los requisitos que deben satisfacer quienes pretenden acceder a un cargo de elección popular en las entidades federativas, tales como diputados o miembros de los ayuntamientos, constituyen un aspecto que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales y, en ese sentido, es válido que las Constituciones y leyes de los Estados establezcan requisitos variados y diferentes.

Al respecto, esta Sala Superior⁶ ha sostenido que los partidos políticos, así como las y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de

⁶ Tesis XXI/2015 de rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

modo que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos, de manera que, resulta inviable aplicar a las candidaturas independientes las limitaciones que, según se desprende de una interpretación literal, teleológica y originalista del artículo 41, párrafo segundo, base II, Constitucional, fueron diseñadas exclusivamente para un esquema normativo e institucional de partidos políticos.

Así, se consideró que el derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General debe interpretarse de conformidad con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el sentido de que los derechos políticos deben entenderse como oportunidades de contender y tener la posibilidad real y efectiva de ganar una elección.

Sobre estas bases, esta Sala Superior opina que tratándose de diputados que hayan sido electos como candidatos independientes, podrán postularse para la reelección a través de la misma figura, o bien, por un partido político siempre que se afilien a este antes de la mitad de su mandato, es congruente con el sistema que rige las candidaturas independientes, ya que atiende al criterio que deriva del propio artículo 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General.

El cual prevé, que las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro períodos consecutivos, y que la postulación sólo podrá ser realizada por el

SUP-OP-21/2017

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.

Se observa de lo anterior, que el Poder Constituyente autorizó a las legislaturas de las entidades federativas, establecer la reelección consecutiva de los diputados locales, sujeta a la condición de que, la candidatura respectiva, sólo podría llevarse a cabo por el propio partido político que lo hubiera postulado, o en su caso, por cualquiera de los partidos políticos integrantes de la coalición que hubiera postulado la candidatura correspondiente.

En congruencia con esa directriz constitucional, se considera que el creador de la norma cuestionada, al permitir la reelección de diputados que hayan sido electos como candidatos independientes, siempre y cuando lo realicen con la misma calidad con la que fueron electos, o bien cuando se han afiliado a un partido político a la mitad de su mandato, no puede constituir una restricción o limitación al derecho político electoral de ser votado, pues subyace en la norma la misma razón fijada por el constituyente para los diputados postulados por el sistema de partidos políticos.

Con lo cual se advierte, que válidamente la legislatura electoral local establece una diferenciación para que los ciudadanos tengan dos opciones para que puedan acceder al cargo de diputado local, vía reelección, atendiendo a las propias finalidades de esa clase de candidaturas o bien afiliándose a un



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

partido político, sin que ello signifique una restricción al ejercicio del derecho de ser votado de los candidatos ciudadanos, pues no se les restringe su participación en la respectiva elección ni sus posibilidades de acceso al Congreso del Estado.

Por estas razones, se opina que la norma cuestionada se sitúa dentro del amplio espacio de configuración legislativa conferida a las entidades federativas, para establecer las condiciones de quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular, a través de la reelección, y en esa medida, facultadas para imprimir al sistema electoral las particularidades de sus realidades concretas y necesidades, acorde con las bases constitucionales.

En efecto, conforme a los artículos 115, fracción I, y 116 fracción II de la Constitución⁷ que prescriben el deber de los congresos locales de regular la reelección o elección consecutiva de presidentes municipales, síndicos y regidores, así como de diputados locales, existe libertad de configuración legislativa.

Este Tribunal considera que la opción definida por el Congreso Local, en sí misma, no puede considerarse inconstitucional,

⁷ El diez de febrero de dos mil catorce se publicó la reforma constitucional en política-electoral, que en lo conducente, reconoció la posibilidad de reelección como modalidad del derecho a ser votado, entre otros, en el ámbito local, conforme a lo siguiente:

Artículo 115...[...].

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el período del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Artículo 116 de la Constitución. [...].

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional...

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

SUP-OP-21/2017

puesto que resulta razonable la posibilidad de que los diputados se reelijan en el cargo, quedando a su arbitrio su separación. Ello es así porque el legislador local, al posibilitar la reelección a los diputados, persigue finalidades legítimas que son adecuadamente alcanzadas a través de la medida que los faculta a decidir discrecionalmente si desean postularse nuevamente a través de la misma figura por la que fueron electos o si optan por afiliarse a un partido político dentro de los primeros 18 meses de su mandato.

Se estima que la sujeción del legislador local al principio de razonabilidad se traduce en la ponderación objetiva de los parámetros considerados para alcanzar la finalidad legítima buscada. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la libertad del legislador local para regular modalidades o instituciones electorales, en este caso la posibilidad de reelección, debe estar sujeta a criterios de razonabilidad⁸.

En efecto, resulta conveniente tener presente que la norma que permite la reelección se incorporó al sistema electoral mexicano, en el sentido de las finalidades advertidas en una fase del proceso constituyente.

⁸ Véase la jurisprudencia P./J. 28/2009. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, página 1127, de rubro "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. ASPECTOS A LOS QUE ESTÁ CONDICIONADA LA LIBERTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA ESTABLECER LAS MODALIDADES Y FORMAS DE SU PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES LOCALES". Véase la tesis P. I/2013 (9a.). Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVIII, marzo de 2013, tomo 1, página 373, de rubro siguiente: "FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE".



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

Elo, porque el derecho a buscar la reelección, entre otros aspectos, según el dictamen de las Comisiones Unidas del Senado⁹, tiene diferentes ventajas y finalidades:

Esto es, una finalidad esencial de la institución de la reelección consiste en propiciar que, las personas que sean favorecidas por el sufragio popular, ejerzan su encargo bajo un principio de continuidad en su función, de manera que su participación en un proceso electoral en busca de la continuación inmediata en su mandato, no implique que continúe como candidato independiente o bien que pueda incorporarse a algún partido político que desee postularlo para su reelección y

⁹ En el dictamen de las Comisiones Unidas del Senado de la reforma constitucional mencionada, en lo conducente a la reelección local, se indica: [...] REELECCIÓN CONSECUTIVA DE LEGISLADORES.

Analizadas las exposiciones de motivos de las iniciativas planteadas, las Comisiones Dictaminadoras encontramos que en este tema se ha logrado un acuerdo entre los diversos actores políticos, que sin duda conlleva a realizar un cambio de relevancia para nuestra nación; permitir la reelección legislativa inmediata. Por tanto, establecemos en las presentes reflexiones los argumentos doctrinales e históricos en los que nos apoyamos para proponer en sentido positivo esta figura que seguramente será un cambio relevante en la vida política del país. [...]

Estas Comisiones Dictaminadoras estimamos que la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejadas ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.

Aunado a lo anterior, la ampliación de tal temporalidad fortalecerá el trabajo legislativo y permitirá dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes de las Cámaras respectivas. [...]

ELECCIÓN CONSECUTIVA DE AYUNTAMIENTOS.

[...] Ante la evolución pluralista de la vida política-social de la Nación, se ha reconocido la necesidad de continuar ampliando los cauces de participación de la sociedad desde la base de la pirámide socio-política que es el Municipio. Sin embargo, más que un problema político, la vida municipal enfrenta serios problemas estructurales y multifactoriales, que no permiten en la práctica llegar al concepto constitucional del "Municipio Libre". La capacidad de captación fiscal es prácticamente nula y la planeación estratégica de su desarrollo en distintos ámbitos, es por demás limitada.

En ese orden de ideas, estas Comisiones Unidas, estimamos procedente reformar el artículo 115 de la Constitución a efecto de que los estados, en ejercicio de su autonomía, determinen en sus Constituciones la elección consecutiva de los miembros de los Ayuntamientos hasta por un periodo adicional.

- Contribuir a generar un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores.
- Abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados.
- Profesionalizar la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo.
- Con esto último, propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.
- Además, la ampliación de tal temporalidad fortalecerá el trabajo legislativo y permitirá dar continuidad y consistencia a las funciones.

SUP-OP-21/2017

representación, posibilitando la continuidad ininterrumpida de sus funciones. Ello en razón de la naturaleza de las funciones.

De ahí que resulte admisible e, incluso, apegado al sistema constitucional que autoriza la reelección, permitir la adecuación de la legislación y reglamentación secundaria, en un sentido que no impida a la persona que busca ejercer su derecho fundamental a ser votado en la modalidad de reelección, mantenerse en el cargo en el que busca reelegirse, ya sea de forma independiente o a través de un partido político.

Tema IV. Ausencia de obligación de separación del cargo para reelección de diputados, síndicos y regidores.

Concepto de invalidez.

Morena considera que el artículo 21, numeral 1, fracción II de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca no es conforme con los principios de igualdad y no discriminación; equidad y autenticidad electorales; certeza, legalidad y objetividad electorales.

Esto, por el hecho de eximir a los diputados, síndicos y regidores que busquen ser reelectos como diputados o concejales de los ayuntamientos, o electos como Gobernador, diputados o concejales, es que considera que la referida disposición legal contraviene el principio de equidad, en tanto existe marcada incompatibilidad de tiempo y contenido normativo, entre las actividades oficiales que dichos servidores públicos realizan como representantes populares, las cuales requieren de tiempo completo, y las que pretenden realizar en cuanto a contender



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

simultáneamente en las campañas electorales para ser reelectos o electos en dichos cargos de representación política, lo cual, asimismo, requiere materialmente de tiempo completo, a menos que su participación – en campaña o en el cargo público– sea una simulación.

Asimismo, expone que la norma es desigual e inequitativa, en tanto autoriza no separarse de su cargo noventa días antes de la fecha de la elección a los diputados, síndicos y regidores que contienden por la reelección o por la elección de otro cargo público, en tanto que a los demás servidores públicos citados en la misma fracción II del numeral 1 del artículo 21 de la Ley impugnada, no se les concede el mismo privilegio, pues a ellos sí les exige separarse del cargo con esa antelación mínima, cuando pretendan ser postulados a Gobernador, diputado o concejal.

Además, considera que el artículo 134 no autoriza un manejo dispar o arbitrario de los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad y prohíbe incidir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Por su parte, el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, segundo párrafo limita la difusión de propaganda gubernamental. Por tanto, el precepto legal impugnado es una forma de trasgredir lo previsto en el artículo 134 párrafos séptimo y octavo de la Constitución, en relación con el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones constitucionales en materia político electoral, publicado el diez de febrero de dos mil catorce.

Opinión.

SUP-OP-21/2017

Precepto cuya invalidez se solicita.

Artículo 21.

Además de los requisitos que señala la Constitución Local, los candidatos a diputados, Gobernador y concejales deberán satisfacer los siguientes requisitos:

I.- ...

II.- No ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia o Secretario General de Gobierno, secretaria o secretario de los diferentes ramos de la Administración Pública Estatal, Subsecretarías o Subsecretarios de Gobierno, la o el Fiscal General del Estado de Oaxaca, así como los fiscales especiales, las o los Presidentes Municipales, militares en servicio activo y cualquier otro servidor público de la Federación, del Estado o de los municipios con facultades ejecutivas, a menos que se separen de sus cargos con noventa días de anticipación a la fecha de su elección. **Los diputados, síndicos y regidores no requerirán separarse de sus cargos.**

En opinión de esta Sala Superior, el precepto impugnado es constitucional, toda vez que, el accionante hace depender su concepto de invalidez de que la Legislatura local reguló de forma diferenciada la separación de los integrantes de los ayuntamientos que se pretendan reelegir, debido a que por un lado el presidente municipal sí tendrían que separarse del cargo, con noventa días de anticipación a la fecha de la elección; en tanto que los regidores y síndicos no tienen ese deber jurídico, lo cual considera vulnera el principio de igualdad.

Al respecto, se tiene en cuenta que la regulación de las reglas relativas a la reelección de servidores públicos de elección popular, se trata de un aspecto sobre el cual el legislador local cuenta con libertad de configuración normativa, dado que no existe un parámetro en la Constitución federal que lo vincule a regularlo de una manera u otra.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

En efecto, no existe un parámetro constitucional que vincule al legislador local a regularlo de una manera u otra, sino que cuenta con libertad de configuración, aun cuando esto debe ser apegado al principio de proporcionalidad, conforme a la naturaleza del cargo y circunstancias de la entidad, en el desarrollo legal que deberá emitir el legislador local.

Conforme a los artículos 115, fracción I, y 116 fracción II de la Constitución¹⁰, que prescriben el deber de los congresos locales de regular la reelección o elección consecutiva de presidentes municipales, síndicos y regidores, así como de diputados locales, existe libertad de configuración legislativa.

Esto es, que al no preverse en la Constitución alguna limitación expresa, como la exigencia de separarse del cargo durante el proceso en el que se busca la reelección, evidentemente, el legislador tiene potestad de configuración regulativa siempre que ello sea razonable.



¹⁰ El diez de febrero de dos mil catorce se publicó la reforma constitucional en política-electoral, que en lo conducente, reconoció la posibilidad de reelección como modalidad del derecho a ser votado, entre otros, en el ámbito local, conforme a lo siguiente:

Artículo 115...[...].

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Artículo 116 de la Constitución. [...].

II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional...

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

SUP-OP-21/2017

En similares términos, la Sala Superior opinó en la SUP-OP-15/2017.

Concepto de invalidez.

MORENA considera que la disposición del artículo 29 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca que establece que tratándose de elecciones extraordinarias de ayuntamientos, los concejales electos tomarán posesión de sus cargos una vez que haya sido calificada como válida por el consejo electoral respectivo, no es conforme con los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales; las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación, ni con el derecho humano de acceso a la justicia por quienes se consideren agraviados por la calificación de dichas elecciones y por sus consecuencias jurídicas.

El partido actor considera que esto es así, pues el proceso electoral extraordinario quedaría incompleto, con vulneración de los derechos de tutela judicial efectiva en su vertiente de acceso a la justicia electoral y de legalidad y seguridad jurídica, en relación con el principio de definitividad de sus etapas, si, una vez calificada como válida dicha elección por el consejo electoral respectivo, los concejales electos pueden inmediatamente tomar posesión del cargo, sin esperar a que se agote la cadena impugnativa que las normas constitucionales y legales prevé en supuestos como esos.

Señala que toda elección y todo acto y resolución electoral es impugnabile, y solo es definitivo e inatacable, cuando el Tribunal



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

Electoral del Poder Judicial de la Federación haya resuelto en definitiva los medios de impugnación previstos en el párrafo cuarto del artículo 99 de la propia Constitución federal, o bien, cuando no se promueva medio de impugnación alguno en el plazo necesario para el inicio de la instancia impugnativa actual.

Opinión

Esta Sala Superior opina que el artículo 29, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, es contrario a la Constitución federal, como se expone a continuación.

El contenido de la norma señalada como inválida es el siguiente:

Artículo 29

Tratándose de elecciones extraordinarias de ayuntamientos, los concejales electos tomarán posesión de sus cargos una vez que haya sido calificada como válida por el consejo electoral respectivo.

Considerar que en caso de elecciones extraordinarias de ayuntamiento, los concejales tomen posesión de sus cargos una vez que la elección haya sido calificada como válida por el consejo electoral respectivo, impide que se agoten las etapas impugnativas posteriores.

Esto es así, porque en caso de que tomaran posesión del cargo, ese solo hecho, haría irreparable cualquier violación que se presentara respecto del proceso electoral extraordinario, debido al principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, lo que haría nugatorio lo dispuesto por el artículo 41 fracción VI constitucional que establece que para garantizar los principios de

SUP-OP-21/2017

constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Para el caso, es aplicable en lo conducente la jurisprudencia 10/2004 de rubro: **“INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO SI SON DEFINITIVAS DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**.

Esta tesis señala que para entender el alcance de la fracción IV del párrafo cuarto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a que la impugnación de actos y resoluciones en materia electoral, *sólo procederá cuando* la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada *para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos*, debe atenderse al valor que protege la norma, consistente en la necesidad de seguridad en los gobernados, respecto a la actuación de los órganos instalados y de los funcionarios que los integran, en el ejercicio de la función pública correspondiente, el cual puede verse afectado si no se garantiza su certeza y continuidad, al hacer posible que con posterioridad se declare la ineficacia de la instalación definitiva del órgano, o de la toma de posesión definitiva de los funcionarios elegidos, como



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

consecuencia de la invalidez de la elección o de la asignación de los funcionarios.

En atención a tal situación es que, no obstante el gran valor que el Constituyente dio a los principios de constitucionalidad y legalidad respecto de los actos y resoluciones electorales, y a las sólidas garantías con que los protege, al advertir la posibilidad del peligro mayor de provocar una especie de vacío de poder, con la ineficacia de uno de los órganos del Estado, y que esto podría generar la incertidumbre en la atención de las funciones y los servicios públicos, se estableció como requisito de procedencia, que al momento de resolverse el asunto, las violaciones puedan ser reparadas antes de la instalación de los órganos o de la toma de posesión de los funcionarios.



A FEDERACIÓN
CIA DE LA FICIA
IL DE ADO...
CONTROVERSIAS
REACCIONES DE
VALIDAD.

Por tanto, si el valor protegido por el Constituyente es la seguridad de los gobernados, en cuanto a las funciones de los órganos o de los funcionarios públicos, con miras a satisfacer las necesidades de la ciudadanía, resulta inconcuso que el límite de las expresiones que se interpretan lo marcan las situaciones en que se ponga en riesgo el valor apuntado, por lo cual los conceptos *instalación del órgano* y *toma de posesión* de los funcionarios elegidos, no deben entenderse en su sentido formal, sino en el material que es más amplio, y consiste en la entrada real en ejercicio de la función, mediante la realización de las actividades propias del órgano o del funcionario, esto es, que se esté en presencia de una instalación de los órganos o de una toma de posesión de los funcionarios que sean *definitivas*, dado que sólo así se pondría en peligro el valor directamente tutelado; de modo que cuando se está en presencia de *actos* puramente

SUP-OP-21/2017

previos o preparatorios de esa instalación o de esa toma de posesión definitivas, se debe tener por satisfecho el requisito de procedibilidad y decidir el fondo del asunto, por lo cual el precepto jurídico en estudio es contrario a la Constitución.

Tema VI. Designación de Contralor interno del organismo público local electoral (OPLE).

Concepto de invalidez.

El partido político señala que el artículo 71, numeral 2 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca al disponer que el titular de la Contraloría General tendrá nivel jerárquico de Director Ejecutivo, y será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, infringe el principio de autonomía en el funcionamiento y de independencia en las decisiones del organismo público local electoral, en detrimento de lo previsto en el artículo 116, párrafos primero y segundo, fracción IV, inciso c), párrafo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, afirma el partido actor significa que la autonomía, funcionamiento e independencia de la que gozan los organismos públicos se vea limitado por normas generales como la impugnada, al establecer la facultad de designar al contralor interno de dicho órgano al Congreso del Estado.

El legislador oaxaqueño, indebidamente sustituye las relaciones de coordinación que existen entre los poderes y le impone a la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

referida autoridad electoral administrativa local una suerte de supra subordinación, incurriendo en actos contrarios al principio de división de poderes.

Además, agrega, que el Congreso del Estado carece de competencia para designar al órgano interno de control.

Finalmente, argumenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado sobre el tema en la Acción de Inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada, el tres de enero del año en curso, en la cual se impugnaron diversos artículos, pero de la Ley Electoral del Estado de Nayarit y también se abordó el caso similar a la designación del titular de la contraloría interna del organismo público local electoral.

En las relatadas condiciones, solicita se declare la invalidez del precepto referido.

Opinión.

Esta Sala Superior considera que el artículo 71, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El precepto invocado es del tenor literal siguiente:

Artículo 71

2.- El titular de la Contraloría General tendrá nivel jerárquico de Director Ejecutivo, será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, y durará en su cargo tres años, pudiendo ser ratificado por una sola vez, mediante los procedimientos y en los plazos que fije la Ley

SUP-OP-21/2017

Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca. Durará tres años en el cargo pudiendo ser reelecto una sola vez, estará adscrito administrativamente a la Presidencia del Consejo General.

Ello es así porque, al igual que en opinión identificada con la clave SUP-OP-4/2016 y la SUP-OP-13/2017, esta Sala Superior considera que resulta inconstitucional que el Congreso del Estado afecte la integración del Instituto electoral local, al designar al titular de la Contraloría del Instituto Estatal Electoral, porque ello implica que un poder estatal ajeno a un órgano constitucional autónomo incida en su funcionamiento electoral y administrativo, lo que vulnera el principio de autonomía previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución federal.

Conforme con ese precepto constitucional, los organismos electorales locales deben de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y dispone que las autoridades se integren por un consejero presidente y seis consejeros electorales, designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En este sentido, para garantizar la autonomía de las autoridades administrativas locales en la materia electoral, se debe evitar cualquier acto que atente contra su integración y funcionamiento, o que pretenda subordinarlos.

Por lo que, los organismos públicos locales electorales no deben ver afectada su composición o estructura orgánica mediante la intervención de los órganos de poder público de las entidades federativas, como lo es el Congreso del Estado de Oaxaca, ello con la finalidad de que sus decisiones se aparten de eventuales



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

influencias de dicho órgano a través de los servidores públicos que nombre, y, en consecuencia, se brinde certeza al no verse afectada la actuación de los órganos estatales autónomos.

Esto es, la citada autonomía implica un ejercicio de equilibrio de poderes públicos, por lo que debe evitarse, que los organismos públicos locales electorales, como entes encargados de organizar los procesos electorales, tengan cualquier tipo de injerencia en su integración y funcionamiento de manera que su normatividad este blindada de cualquier sometimiento a otros poderes públicos.

En este orden de ideas, al ser el *Instituto electoral local* un órgano autónomo de los poderes del Estado, para garantizar dicha autonomía debe evitarse cualquier injerencia gubernamental.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
E LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
TRIBUNAL ELECTORAL
DE ACUERDO CON
DE CONTROVERSIAS
Y DE ACCIONES DE
CIONALIDAD.

Por tanto, si el Instituto Estatal Electoral goza de autonomía e independencia en sus decisiones y funciones, la designación del titular de la contraloría, debe darse en el marco de los principios rectores de la función electoral al tratarse de un órgano constitucional electoral autónomo.

De ahí que las atribuciones conferidas al Congreso Estatal ponen en riesgo la autonomía del Instituto Electoral, lo que conduce a estimar que el artículo 71, numeral 2 de la Ley de Instituciones y procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en la porción normativa en que se señala que señala que el titular de la Contraloría Interna del Instituto Electoral, será designado por el Congreso del Estado, es contrario a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal.

Tema VII. Límites a la observación electoral y efectos de los informes de los observadores electorales.

Concepto de invalidez.

Morena aduce que los artículos 150, numeral 1 y 151, numerales 1, 3 y 5 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, son contrarios a los 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 14, párrafo segundo, 1, párrafo primero, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución federal, porque en su concepto limita la observación electoral de los visitantes extranjeros a solo el derecho de los procesos electoral llevados a cabo por el régimen de partidos políticos, excluyendo la posibilidad que observen las elecciones que se efectúan por el sistema normativo internos en los municipios y comunidades indígenas.

Lo cual, es contrario a los principios de máxima publicidad y transparencia en materia electoral, además de no propiciar las mejores prácticas democráticas, pues el legislador otorga una garantía adicional a las elecciones por partidos políticos, pero la niega a las elecciones llevadas a cabo por el sistema de usos u costumbres.

Aunado a que en el caso sin mediar consulta a las comunidades indígenas, se les impidió opinar sobre la admisión o no de la observación electoral por parte de visitantes extranjeros.

Por otra parte, Morena expresa que lo previsto en el artículo 150, numeral 1, de la Ley Electoral local. Es contrario a los principios de certeza y legalidad, ya que las opiniones, juicios o

conclusiones contenidas en los informes que presenten los ciudadanos mexicanos como observadores electorales, no tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

Opinión.

Esta Sala Superior considera que el artículo 151, numerales 1, 3 y 5 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, es acorde a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El citado precepto es del tenor literal siguiente:

Artículo 151

1. Son visitantes extranjeros para la observación electoral, las personas provenientes de otros países, que cuentan con permiso para internarse legalmente al país con la calidad y características que le permitan ejercer la observación de procesos electorales, que acudan a la Entidad con el interés de conocer el desarrollo de la elección por partidos políticos que corresponda, y que estén debidamente acreditados por el Consejo General.

2.-

3. Los visitantes extranjeros podrá hacer la observación de las diferentes etapas del proceso electoral por partidos políticos, en cualquier parte del Estado. Particularmente, podrán presentarse con su acreditación en una o varias casillas, así como en las instalaciones del Consejo General, distrital o municipal correspondiente.

4.- ...

5.- Durante su estancia en el país y en el desarrollo de sus actividades, además de cumplir en todo tiempo con las leyes mexicanas y demás disposiciones legales aplicables, los visitantes extranjeros acreditados deberán abstenerse de:

SUP-OP-21/2017

I.- a II.- ...

III.- Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos, coaliciones o candidatos;

IV.- a VII.- ...

El principio de pluralismo jurídico¹¹, como expresión del derecho a la libre determinación y, concretamente, de autodeterminación normativa, implica el reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas para emplear y aplicar sus propios sistemas normativos siempre que respeten los derechos humanos.

En el caso concreto de Oaxaca, su Constitución¹² reconoce los sistemas normativos internos, así como el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a la jurisdicción de las autoridades comunitarias.

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca define a los sistemas normativos internos como el conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos reconocen como válidas y

¹¹ Véase la tesis LII/2016 de la Sala Superior, de rubro: "SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO." Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 9, Número 18, 2016, páginas 134 y 135.

¹² "Artículo 16.

(...)

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. La Ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

(...)"



utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos¹³.

Así, los sistemas normativos internos cuentan con características propias y específicas en cada pueblo del Estado basado en tradiciones ancestrales que se enriquecen con el paso del tiempo, y los derechos colectivos de libre determinación y sus diversas expresiones como lo es la autodeterminación normativa se traducen en que cualquier decisión pública que pudiera afectarles debe ser analizada bajo un escrutinio estricto para determinar si genera un conflicto o tensión con el derecho indígena.¹⁴

Por lo expuesto, es válido concluir que la función de establecer como se llevara a cabo los procesos electorales en comunidades indígenas corresponde de manera primigenia a las propias instituciones y autoridades tradicionales, en términos de su propio sistema normativo interno, en observancia a los principios



FEDERACIÓN
DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
CONTRAVENIR
E ACCIONES DE
NATURALEZA.

¹³ Véase el artículo 3, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

"Artículo 3°.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

(...)

VIII.- Sistemas normativos internos: Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.

(...)"

¹⁴ Véanse los artículos 28 y 29, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca:

"Artículo 28.- El Estado de Oaxaca reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas en cada pueblo, comunidad y municipio del Estado, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias. Por tanto en el Estado dichos sistemas se consideran actualmente vigentes y en uso.

Artículo 29.- El Estado de Oaxaca reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, siempre y cuando no contravengan la Constitución Política del Estado, las Leyes Estatales vigentes ni vulneren derechos humanos ni de terceros."

SUP-OP-21/2017

de pluralismo jurídico, libre autodeterminación, autodisposición normativa y maximización de la autonomía.

Derivado de lo anterior, se considera que la norma es constitucional debido a que el legislador local no está facultado para regular aspectos que incidan en las elecciones por usos y costumbre, sino que corresponde a cada comunidad establecer las reglas de cómo se desarrollaran sus elecciones, entre las cuales está la determinar si visitantes extranjeros pueden observar las etapas de las elecciones de sus autoridades, de ahí que si el artículo impugnado solamente regula lo referente a la observación electoral en los procesos electorales por el sistema Partidos Políticos, tal circunstancia en forma alguna vulnera lo previsto en la Constitución federal, al respetarse los principios de pluralismo jurídico, libre autodeterminación, autodisposición normativa y maximización de la autonomía de las comunidades indígenas.

En otro aspecto, esta Sala Superior considera que los argumentos de invalidez, respecto lo previsto en el artículo 150, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, no son materia de opinión, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha resuelto la cuestión planteada.

El Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 88/2015, así como sus acumuladas 93/2015 y 95/2015, emitió el criterio respecto a otorgar efectos jurídicos a los informes y documentos presentados por los observadores electorales, en el sentido de que no era posible, ya que equivaldría, por una parte,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

dotar a esos ciudadanos de una naturaleza que no les corresponde y desconocer que es al Instituto Electoral, a quien compete la organización, vigilancia y máxima publicidad de los actos propios del proceso electoral.

Aunado a que, consideró que no existe vulneración al principio de certeza y legalidad electorales, pues se parte de la base de que el proceso electoral y sus resultados están a cargo de un organismo público local que goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y que realiza su función con base en los preceptos constitucionales y legales que rigen su actuación, a fin de que sean fidedignos, confiables y verificables.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
JEFATURA DE LA FEDERACIÓN
SECRETARÍA DE LA JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ASESORES
JURÍDICOS Y DE CONTROVERSIAS
Y DE ACCIONES ELECTORALES

Por otra parte, concluyó que en el supuesto de que hubieren irregularidades dentro de un proceso electoral, existen los medios de impugnación correspondientes para su regularización y sanción, con la consecuente protección de los derechos fundamentales.

También, consideró que no existe transgresión al artículo 13, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque no se está privando a las personas de su derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, ni de información, pues de acuerdo con lo razonado, reconocer efectos jurídicos a los documentos generados por los observadores equivaldría a que éstos se sustituyan a la autoridad administrativa, cuando la naturaleza de su función no lo permite; pero sobre todo, la norma no está ordenando que esos

SUP-OP-21/2017

documentos no puedan ser difundidos o de conocimiento general, que es precisamente lo que protege la Convención.

Tema VIII. Falta de proporcionalidad en la integración del Ayuntamiento por el principio de representación proporcional.

Concepto de invalidez.

El partido político señala que el artículo 24, numeral 1, fracciones III, IV, V y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, regula deficientemente y altera el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de los municipios de Oaxaca, lo cual altera el principio "un ciudadano, un voto".

Aunado a que, en su concepto, vulnera lo establecido en los artículos 1º, 14, 16, 35, 39, 115 y 133 Constitucionales, en relación al artículo 23.1 inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esto, porque deja de garantizar la inclusión de un número igual de regidores electos por representación proporcional frente a los electos por el principio de mayoría relativa, a fin de alcanzar en la totalidad de ediles o concejales del Cabildo una correlación cercana al 60/40, entre los electos por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional.

Asimismo, el partido argumenta que el legislador debió considerar que la representación proporcional persigue la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

conversión de votos en escaños con el máximo equilibrio posible entre el porcentaje de votación obtenido por un partido político y el de los miembros del órgano de representación popular que correspondan a ese instituto, puesto que debe de respetarse la regla esencial de que cada cargo de concejal o edil corresponda a ciertos sufragios del partido político para que la fuerza electoral del partido se refleje de la forma más fiel posible en el órgano colegiado de representación popular en el cabildo.

La legislatura omitió respetar el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos al establecer la predominancia del sistema de elección por mayoría relativa sobre el de representación proporcional.

Para llegar a esa conclusión, el partido político indicó que, con las proporciones establecidas por los preceptos impugnados, la conformación de los ayuntamientos sería del tenor siguiente:

- En los municipios que tengan cien mil habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con once concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores electos por el principio de representación proporcional, aproximadamente 68.75% y 31.25%, respectivamente por ambos principios.
- Si los municipios exceden de esa cantidad, los Ayuntamientos se integrarán hasta con quince integrantes del ayuntamiento electos por el principio de mayoría relativa y hasta siete regidores electos por representación

SUP-OP-21/2017

proporcional, aproximadamente 68.18% y 31.81%, respectivamente por ambos principios

- En los municipios que tengan hasta de 50 mil habitantes y menos de cien mil habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con nueve concejales electos por mayoría relativa, y hasta cuatro regidores electos por el principio de representación proporcional aproximadamente 69.23% y 30.76%, respectivamente, por ambos principios.
- En los municipios hasta de 15 mil habitantes y menos de 50 mil habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con siete concejales electos por el principio de mayoría relativa, y hasta tres regidores electos por el principio de representación proporcional aproximadamente 70% y 30%, respectivamente, por ambos principios.
- En los municipios que tengan menos de quince mil habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con cinco concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta dos regidores electos por el principio de representación proporcional aproximadamente el 71.14% y 28.57%, respectivamente por ambos principios.

Así, las fracciones del artículo impugnado dejan de garantizar la representación proporcional en la integración de los gobiernos municipales, mediante un número indeterminado de regidores y síndicos que deberán integrar los ayuntamientos e inclusive la posibilidad de ampliar por mero decreto o aplicación de los operadores jurídicos el número máximo previsto en la norma cuestionada.



Esto, al establecer la expresión hasta lo que resulta contrario a la constitución y al principio de certeza electoral, pues no se sabe realmente cuál será la norma aplicable, pues no puede significar la asignación de la totalidad de las regidurías de representación proporcional, sino puede ser que se asigne un número menor, lo que trasgrede el principio de objetividad, pero también el de legalidad electoral.

Opinión.

Esta Sala Superior estima que el artículo 24, numeral 1, fracciones III a VI, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca es inconstitucional, en atención a las siguientes consideraciones.

El citado precepto es del tenor siguiente:



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
E LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
TRIBUNAL ELECTORAL DE ACUERDOS
DE CONTROVERSIAS
Y DE ACCIONES DE
CONSTITUCIONALIDAD.

Artículo 24 numeral 1, fracciones III, IV, V y VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca

Los ayuntamientos son órganos de gobierno de los municipios, electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, de los ciudadanos de cada municipio, los que se integrarán de la siguiente forma:

I.- a II.- ...

III. En los municipios que tengan de cien mil a trescientos mil habitantes, el ayuntamiento se integrará **hasta** con once concejales electos por el principio de mayoría relativa y **hasta cinco** regidores electos por el principio de representación proporcional. Si los municipios se exceden de esa última cantidad, los Ayuntamientos se integrarán **hasta** con quince integrantes del ayuntamiento electos por el principio de mayoría relativa y **hasta siete** regidores electos por el principio de representación proporcional;

IV. En los municipios que tengan de cincuenta mil y menos de cien mil habitantes, el ayuntamiento se integrará **hasta** con nueve concejales electos por el principio de mayoría relativa, y **hasta cuatro** regidores electos por el principio de representación proporcional;

V. En los municipios que tenga de quince mil y menos de cincuenta mil habitantes, el ayuntamiento se integrará **hasta** con siete concejales

SUP-OP-21/2017

electos por el principio de mayoría relativa, y hasta tres regidores electos por el principio de representación proporcional;

[...]

A partir de la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, el Alto Tribunal advirtió que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un imperativo para las autoridades legislativas locales, consistente en que al expedir sus leyes electorales introduzcan el principio de representación proporcional para la elección de los municipios que conforman la entidad.

Así, el principio de representación proporcional que se instituye para los municipios tiene como finalidad el que los partidos políticos contendientes en una elección municipal cuenten con un grado de representatividad, que deberá ser acorde a su presencia en los municipios que integren a la entidad federativa correspondiente.

En ese sentido, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal, debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano de gobierno municipal, lo que no implica, desde luego, que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros municipios.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

Dichos principios, se concentran en los siguientes criterios:

1. Jurisprudencia 67/2011 de rubro "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL",¹⁵ que señala que es facultad de las legislaturas estatales reglamentar los porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, pues la Constitución General no establece lineamientos. No obstante, esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso puede ser sometido a un juicio de razonabilidad.
2. Jurisprudencia 19/2013 de rubro "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS",¹⁶ que reconoce que el principio de representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos es aplicable al nivel municipal.
3. Acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, en la que se concluyó que para el establecimiento de los porcentajes de mayoría relativa y representación proporcional se debe tomar en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación



LA FEDERACIÓN
DE LA NACIÓN
AL DE ACUERDOS
CONTRARIAS
E ACCIONES DE
EALIDAD.

¹⁵ Consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, p. 304.

¹⁶ Consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, p. 180.

SUP-OP-21/2017

minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, para que puedan participar en la vida política, aunque cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado al efecto, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.

Ahora bien, en el caso de las legislaturas de los Estados, ese Máximo Tribunal Constitucional ha establecido que para determinar cuándo la integración de un ayuntamiento resulta contraria al principio de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el que establece el artículo 52 constitucional para la integración de la Cámara de Diputados, en la que el sesenta por ciento de los diputados son electos por el principio de mayoría relativa y el cuarenta por ciento se designan por el principio de representación proporcional¹⁷.

A este respecto, debe tenerse presente cómo se articula el sistema de elección de los ayuntamientos en el Estado de Oaxaca.

¹⁷ Jurisprudencia 84/2011 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. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, pag. 518.

Jurisprudencia 8/2010. DIPUTADOS LOCALES. LA LIBERTAD LEGISLATIVA DE LOS ESTADOS PARA COMBINAR LOS SISTEMAS DE ELECCIÓN (MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL) EN LA INTEGRACIÓN DE SUS CONGRESOS LOCALES, ESTÁ SUJETA A LOS LÍMITES IMPUESTOS POR LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, TOMANDO EN CUENTA LOS PORCENTAJES SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 52 DE LA PROPIA CONSTITUCIÓN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Pleno, Tomo XXXI, febrero de 2010, pag. 2316



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

Conforme a lo señalado en el artículo 113 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, integrado por un presidente municipal, un síndico y el número de regidores que la ley determine.

Así, el artículo 24 de la ley electoral contemplan el siguiente número de concejales de mayoría relativa y de representación proporcional:

Tipo de municipio	Número de concejales de mayoría relativa	Número de concejales de representación proporcional	Proporción de cargos MR-RP
100 mil a 300 habitantes	Hasta 11	Hasta 5	68.75- 31.25%
Más de 300 mil habitantes	Hasta 15	Hasta 7	68.18- 31.81%
50 mil a 100 mil habitantes	Hasta 9	Hasta 4	69.23- 30.76%
15 mil a 50 mil habitantes	Hasta 7	Hasta 3	70-30%
Menos de 15 mil habitantes	Hasta 5	Hasta 2	71.14- 25.57%

FEDERACIÓN
DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
CONTROVERSIAS
ACCIONES DE
CIUDAD.

Como puede observarse de la tabla anterior, la proporción de cargos de mayoría relativa respecto de los de representación proporcional, en prácticamente todos los casos es de 68% o superior contra 31%, variando hacia 69% contra 30% en el caso de los municipios de 50 mil hasta 100 mil habitantes, y en municipios menores es de 71% contra 25%.

Ahora bien, como ya se refirió, esta proporción únicamente puede adquirir una dimensión objetiva respecto a qué tanto se aleja de la contemplada en el artículo 52 constitucional, en la medida en que es suficiente para que la minoría que representa pueda ser escuchada y participe en la vida política del municipio.

SUP-OP-21/2017

Para poder evaluar esta situación es necesario recordar que la finalidad esencial de los cargos de representación proporcional es darle participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de los órganos y evitar la sobre-representación de los partidos dominantes.

Por esa razón, si bien no hay un límite específico, se considera que el treinta por ciento es un mínimo suficiente para que una minoría esté suficientemente representada, ello en consideración de que esto es el porcentaje que establece la Constitución General para que se puedan presentar acciones de inconstitucionalidad por los órganos colegiados de carácter legislativo. Sobre el particular, cabe destacar que la acción de inconstitucionalidad es el instrumento jurídico para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el control constitucional con la que cuentan las minorías para oponerse a las normas generales aprobadas por las mayorías.

En ese sentido, si el treinta y tres por ciento de un órgano colegiado es suficiente para solicitar el examen de la constitucionalidad de una norma general, éste es el porcentaje que puede tomarse como adecuado para que tengan suficiente representación y puedan participar en la vida política los regidores de representación proporcional.

De ahí que, tomando como base que, para introducir la representación proporcional al ámbito de los ayuntamientos, deben atenderse los mismos lineamientos que se establecen para los órganos legislativos, es que el referido porcentaje de



treinta y tres por ciento también puede aplicarse para evaluar la proporcionalidad entre los cargos de mayoría relativa y representación proporcional en los ayuntamientos.

Por tanto, si la proporción contemplada por el artículo 24, fracciones III a VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca es en la mayoría de los casos de cercana al 66.6%, se concluye que no guarda una cercanía razonable con la establecida por el artículo 52 constitucional.

Como lo ha señalado ese Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2015, si bien, el legislador local cuenta con libertad de configuración para definir el número y porcentajes de regidores que ocuparán el cargo en cada uno de los principios de elección democrática de representación proporcional y mayoría relativa; el único requisito constitucional en este sentido que limita al legislador local, es que las normas que definan los porcentajes de los ediles nombrados por mayoría relativa y representación proporcional no estén configuradas de tal manera que los principios pierdan su operatividad o su funcionalidad en el sistema representativo municipal.

Al respecto debe considerarse quien en el establecimiento y en el equilibrio de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional debe existir una ponderación entre, por un lado, la efectiva representatividad de las minorías en los ayuntamientos, y, por otro, la necesaria funcionalidad en el ejercicio del gobierno del municipio, de tal manera que ninguno de estos aspectos avasalle al otro, es decir que so pretexto de una efectivo ejercicio

SUP-OP-21/2017

de gobierno se nulifique la voz de los partidos de oposición, o bien, que bajo el argumento de una eficaz voz en las minorías se impida el funcionamiento del ayuntamiento.

De ahí que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la libertad de configuración legislativa de los estados debe regirse por determinados principios en el establecimiento de la representación proporcional para los ayuntamientos y ha considerado que una proporción razonable, en principio lo constituye aquella que se aproxima al esquema ya referido del 60-40.

Dicho en otras palabras, si la norma local prevé un extremo irrazonable que haga que uno de estos principios pierda su funcionalidad entonces se está en presencia de una violación constitucional, ya que implicaría un mecanismo de asignación porcentual de ediles que desnaturalizaría la razón de ser de alguno de estos dos mecanismos y, por tanto, del sistema de representación en su conjunto como está configurado en las fracciones I y VIII del artículo 115 constitucional.

En la acción citada, esa Suprema Corte estimó que las proporciones de ediles de mayoría relativa y representación proporcional, que eran de 61.11%-38.88% y 61.53% y 38.46%, implicaban un peso significativo de cada uno de los principios de representación en la integración del ayuntamiento, de manera que no se ve afectado o anulado el funcionamiento de alguno de ellos en el sistema electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

Ahora bien, en el caso de la legislación impugnada del Estado de Oaxaca, existe una desproporción, entre el peso específico de cada uno de los esquemas de mayoría y representación proporcional, esto es así, ya que en el caso de la fracción III del artículo impugnado la proporción es de 68.75%-31.25%, así como de 68.18%-31.81%, en el caso de la fracción IV de 69.23%-30.76%, en la fracción V es de 70%-30% y en la fracción VI de 71.14%-28.57%, tal y como se encuentran redactadas.

Como se puede apreciar, la diferencia con el parámetro de 60%-40% oscila entre los 9 y los 11 puntos, lo que implica una preponderancia desmedida entre los cargos de mayoría relativa en detrimento de los de representación proporcional.

Cosa distinta acontecería en el supuesto que exista una aproximación al porcentaje de 60%-40%, sin que en forma alguna se tenga que cumplir con dicha proporción, pues ese Alto Tribunal ha señalado que no debe alejarse de forma irrazonable de la misma.

En este sentido, como ha señalado ese Tribunal Pleno en la integración de los sistemas de mayoría y representación en los ayuntamientos se deben seguir los principios establecidos para las legislaturas de los Estados y en estos casos se ha dispuesto que es aplicable el modelo federal de integración de la Cámara de Diputados por lo que la conformación de los ayuntamientos en el Estado de Oaxaca, al ser un porcentaje de entre veinticinco por ciento y treinta y uno por ciento aleja significativamente de dicho esquema y por lo tanto resulta inconstitucional.

SUP-OP-21/2017

CONCLUSIÓN

En razón de lo expuesto, los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que han sido señalados, emiten la siguiente:

OPINIÓN:

PRIMERO. No es objeto de opinión especializada de este órgano jurisdiccional, los conceptos de invalidez formulados por el accionante con relación a los artículos 12, numeral 2, fracción IV y 150, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

En opinión de esta Sala Superior, **no contravienen lo previsto en la *Constitución federal*** los artículos 17, numeral 1, fracción I, 21, numeral 1, fracción II, 151, numerales 1, 3 y 5, y 300, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO. En opinión de este órgano jurisdiccional, **son inconstitucionales** los artículos 24, numeral 1, fracciones III, IV, V y VI, 29, numeral 1 y 71, numeral 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Ciudad de México, a dieciocho de julio dos mil diecisiete.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-21/2017

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE
GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
FEDERACIÓN
DE LA UNIÓN
DE ACUERDOS
CONTROVERSIAS
DE ACCIONES DE
NULIDAD

CERTIFICACIÓN

La suscrita Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en los artículos 201 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 20, fracción II, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, y en cumplimiento a las instrucciones de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, Presidenta de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA:** Que el folio precedente con número cincuenta y cinco, forma parte de la sentencia dictada en esta fecha por la Sala Superior en la opinión **SUP-OP-21/2017**, solicitada por la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**. —
DOY FE-----

Ciudad de México, a dieciocho de julio de dos mil diecisiete.-----

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



[Handwritten signature]

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS