



**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO  
ELECTORALES DEL  
CIUDADANO.**

**EXPEDIENTE:** JDC/286/2021.

**ACTORES:** NOE DOROTEO CASTILLEJOS, MIRIAM DE LOS ÁNGELES VÁSQUEZ RUIZ, ANTONIA NATIVIDAD DÍAZ JIMÉNEZ Y LEONARDO DÍAZ JIMÉNEZ<sup>1</sup>.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA<sup>2</sup>.

**MAGISTRADA PONENTE:**  
MAESTRA ELIZABETH  
BAUTISTA VELASCO.

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, A CATORCE DE  
NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.**

Sentencia que **resuelve** el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, promovido por **Noe Doroteo Castillejos, Miriam de los Ángeles Vásquez Ruiz**, quienes se ostentan como ciudadanos indígenas y diputados electos por el principio de representación proporcional del Partido del Trabajo, así como, por **Antonia Natividad Díaz Jiménez y Leonardo Díaz Jiménez**, quienes se ostentan como militantes y diputados electos por el principio de representación proporcional del Partido Acción Nacional.

Los promoventes impugnan del **Congreso del Estado de Oaxaca** el Decreto número 2703, emitido el ocho de septiembre de la presente anualidad, mediante el cual reforma el primer párrafo del Artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

<sup>1</sup> En lo subsecuente parte actora, actores o promoventes.

<sup>2</sup> En adelante autoridad responsable.

## RESULTANDO

### 1. Antecedentes

**1.1 Inicio del proceso electoral.** En sesión especial del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca de fecha primero de diciembre del dos mil veinte, se emitió la declaratoria formal de inicio de actividades del Proceso Electoral Ordinario 2020-2021.

**1.2 Jornada electoral.** El seis de junio de dos mil veintiuno, se llevó a cabo la jornada electoral para la elección de diputaciones al Congreso del Estado de Oaxaca.

**1.3 Asignación de diputaciones.** El trece de junio del actual, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca<sup>3</sup> aprobó el acuerdo IEEPCO-CG-87/2021<sup>4</sup> por el que realizó la asignación de las diputaciones locales por el principio de representación proporcional.

**1.4 Aprobación y publicación del Decreto 2703.** El ocho de septiembre del dos mil veintiuno, el Congreso del Estado de Oaxaca emitió el Decreto número 2703 por el que se reforma la fracción XVI del artículo 3, y el párrafo primero del artículo 80, y se deroga el segundo párrafo del artículo 80, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, relacionado con el número de diputaciones necesarias para integrar un grupo parlamentario.

Dicho decreto fue publicado en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el dieciséis de octubre de la presente anualidad.

**1.5 Primer juicio federal.** En desacuerdo con el punto anterior, el veintiuno de octubre los Diputados electos por el Partido Acción Nacional promovieron vía *per saltum* juicio

---

<sup>3</sup> En adelante IEEPCO.

<sup>4</sup> Visible en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2021/IEEPCOCG872021.pdf>



ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>5</sup>

Dicho juicio ciudadano fue remitido el veintisiete de octubre siguiente, a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral<sup>6</sup>, ya que determinó que era la competente para conocer del citado juicio ciudadano, al considerar que la controversia versa sobre las diputaciones en el Estado de Oaxaca.

**1.6 Segundo juicio federal.** El treinta y uno de octubre del actual, la Sala Regional Xalapa recibió los escritos signados por los Diputados electos por el Partido Acción Nacional vía *per saltum*.

**1.7 Acuerdo de sala.** En fecha tres de noviembre siguiente, el Pleno de la Sala Regional Xalapa acumuló los medios de impugnación señalados en los puntos que anteceden, y determinó reencauzarlos a este Tribunal para que se pronunciara respecto a la pretensión de la parte actora.

## **2. Medio de impugnación local.**

**2.1 Recepción de los medios de impugnación.** Mediante oficio SG-JAX-1978/2021<sup>7</sup> de tres de noviembre de dos mil veintiuno, se tuvo por recibido las demandas que conforman el presente medio de impugnación.

**2.2 Integración, registro y turno.** Mediante proveído de cinco de noviembre de dos mil veintiuno, la Magistrada Presidenta acordó integrar el expediente **JDC/286/2021**; y lo turnó a su ponencia para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

<sup>5</sup> En lo subsecuente Sala Superior.

<sup>6</sup> En lo siguiente Sala Regional Xalapa.

<sup>7</sup> Consultable en la foja 3 del expediente en que se actúa.

**3. Radicación, admisión y cierre.** Por acuerdo de catorce de noviembre de dos mil veintiuno, la Magistrada Presidenta, admitió el medio de impugnación, calificó las pruebas aportadas por las partes, cerró la instrucción del medio de impugnación, y señaló las --- horas del día de hoy, para que fuera sometido a consideración del Pleno, el proyecto de resolución atinente.

## **C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. Competencia.** El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es competente para conocer y resolver el presente juicio, en términos de lo previsto por los artículos 116 fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, apartado D, y 114 BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 4, numeral 3, inciso e), 104, 105, inciso c) y 107, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca<sup>8</sup>.

Esto es así, porque el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es un órgano especializado, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado y competente para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando se hagan valer presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; o bien cualquier otro derecho fundamental vinculado con los derechos político-electorales.

En el presente asunto, los actores señalan que el artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que establece que se podrá constituir un solo Grupo Parlamentario por cada instituto político

---

<sup>8</sup> En lo subsecuente Ley de Medios Local.



representado en el Congreso, y será requisito indispensable que lo integren cuando menos tres Diputados de la misma filiación, se contrapone contra el principio de progresividad, democracia representativa y de control constitucional, lo que vulnera sus derechos político electorales.

Ello, al imposibilitarles participar en los actos preparatorios a la aprobación de un asunto del Pleno del Congreso del Estado de Oaxaca, que a su vez vulnera el derecho de los ciudadanos que emitieron su sufragio a favor los actores a participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado, actualizándose de esa forma la competencia de este órgano judicial para resolver la presente controversia.

Por lo expuesto, este Órgano Jurisdiccional de base constitucional tiene competencia no sólo respecto de las controversias electorales sino también en las que se planteen violaciones a derechos políticos; de ahí que, si los actores aducen la vulneración a su derecho de integrar fracciones parlamentarias mismo que constituye en sí mismo un derecho político de los Diputados Electos democráticamente que repercute en su derecho a ser votado, en las variantes de acceso y ejercicio del cargo, así como de participación en la vida política del Estado, resulta inconcuso que se surte la competencia de este Tribunal Electoral para conocer de la cuestión planteada.

**SEGUNDO. Causales de improcedencia.** De conformidad con lo previsto en los artículos 1º, numeral 1 y 19, numeral 2, de la Ley de Medios, se debe realizar un examen preferente de la procedencia de los medios interpuestos, independientemente que las partes hagan valer o no alguna causal de improcedencia.

En ese sentido, las causales de improcedencia o sobreseimiento deberán ser manifiestas e indubitables, es decir, deben advertirse de forma clara, ya sea del escrito de demanda, de los documentos que a la misma se adjunten, o de

las demás constancias que obren en autos, de tal forma que, sin entrar al examen de los agravios expresados y las demás pretensiones de la parte actora, no haya duda en cuanto a su existencia.

Sostiene el argumento anterior, la tesis L/97 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicada en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento I, año 1997, página 33, cuyo rubro es “**ACCIONES. SU PROCEDENCIA ES OBJETO DE ESTUDIO OFICIOSO**”.

En ese orden, se advierte que la **autoridad responsable** señala que los medios de impugnación promovidos deben desecharse por ser notoriamente improcedente, en virtud de que se reclama un acto que no es tutelable en el ámbito de los derechos político electorales del ciudadano.

Esto, ya que, el artículo 9, apartado 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que cuando la notoria improcedencia de un medio de impugnación se derive de las disposiciones del propio ordenamiento, se desechará de plano.

Asimismo, expone que el artículo 79, párrafo 1, de la ley adjetiva prevé que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procederá cuando el ciudadano, por sí mismo y en forma individual, o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Por lo que, la de conformar una fracción parlamentaria por cada instituto político representando por el congreso y será requisito indispensable que lo integren cuando menos tres diputados de misma filiación, no afecta ni puede afectar de manera directa e inmediata los derechos político-electorales de



votar, ser votado, en las modalidades de acceso, ejercicio inherente del cargo o de participación en la vida política del país, ni el derecho de afiliación, o algún otro derecho fundamental relacionado con los anteriores, porque se trata de un acto que no trasciende más allá de la organización interna del Congreso del Estado de Oaxaca y, en consecuencia, la parte actora carece de interés jurídico para promover el presente juicio ciudadano.

Esto porque el derecho a ser votado se encuentra satisfecho pues no existe controversia en cuanto a que, actualmente, la parte actora son diputados electos en el Estado de Oaxaca, cargo al que accedieron a través de su partido y del cual no se alega ninguna afectación.

**Ahora bien**, contrario a lo señalado por la responsable, se surte la competencia de este Tribunal para analizar el presente asunto, ya que, se concluyó que el derecho a integrar una fracción parlamentaria y, en consecuencia, formar parte de la Junta de Coordinación Política, se trata de un derecho político que se deriva del derecho de ser votado, ya que éste tiene como fundamento la situación jurídica de igualdad para ejercer de manera efectiva las funciones inherentes al cargo de Diputado del Estado de Oaxaca.

De tal suerte que, este Tribunal está obligado a salvaguardar plenamente el derecho a la tutela judicial efectiva de los actores; considerar lo contrario, tendría como consecuencia que el acto reclamado no pueda ser objeto de control jurisdiccional, lo cual equivale a romper el principio fundamental de todo Estado de derecho, en virtud del cual ningún acto, cuyo origen es la constitución o la ley, puede estar por encima de ellas, sin posibilidad de que quien se vea perjudicado por dicho acto pueda acudir a las instancias judiciales.

### **TERCERO. Procedencia del medio de impugnación.**

En el presente asunto se cumplen los requisitos de procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, previstos en los artículos 8, 9 y 104 de la Ley de Medios Local, en atención a lo siguiente:

**a) Forma.** Las demandas fueron presentadas mediante escrito, en las que consta el nombre y firma autógrafa de quienes lo promueven, señalan el acto impugnado y a la autoridad responsable, expresan hechos en que se basa la impugnación, los agravios que le causa, los preceptos constitucionales y legales presuntamente violados, de donde se surten los supuestos del cumplimiento formal del escrito de demanda, previstos en el artículo 9, numeral 1 de la Ley de Medios citada.

**b) Oportunidad.** Este requisito se satisface, ya que el medio de impugnación promovido por Antonia Natividad Díaz Jiménez y Leonardo Díaz Jiménez fue presentado dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a la publicación del Decreto número 2703, aprobado por el Congreso del Estado de Oaxaca, en términos del artículo 8, de la Ley de Medios Local.

Esto es así porque el acto reclamado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el dieciséis de octubre del año en curso; luego entonces, el juicio ciudadano se recibió ante la Sala Superior el día veintiuno de octubre siguiente, resulta inconcuso la oportunidad en la presentación de los medios de impugnación en análisis.

De igual manera, resultan oportunos los medios de impugnación promovidos por Noe Doroteo Castillejos y Miriam de los Ángeles Vásquez Ruiz, ya que, el acto impugnado les causa agravio a partir del dictado de la sentencia de fecha veintisiete de octubre de la presente anualidad, en los expedientes SUP-REC-1994/2021 y acumulados, por el Pleno de la Sala Superior, donde resolvieron retirar una de las tres Diputaciones al Partido del Trabajo.



Por lo que, si las demandas de los citados ciudadanos se presentaron el treinta y uno de octubre del actual, ante la Sala Regional Xalapa, resulta oportuna su impugnación.

**c) Personalidad e Interés Jurídico.** Se les tiene reconocida la personalidad e interés jurídico a los actores, con fundamento en los artículos 13, inciso a) y 104 de la Ley de Medios Local, ya que, comparecen por su propio derecho y en forma individual para hacer valer presuntas violaciones a su derecho político electoral de ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo.

**d) Definitividad.** Este requisito de procedibilidad se satisface, en atención a que el acto reclamado, no admite medio de defensa alguno que deba de ser agotado, previamente al medio de impugnación que se resuelve.

#### **CUARTO. Consideraciones previas.**

Los promoventes solicitan, por una parte, se revoque la reforma planteada por el Congreso del Estado de Oaxaca en el artículo 3 y 80 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Oaxaca, y por otra que se inaplique el Decreto número 2703, por cual se reforma el citado artículo 80 de la Ley señalada, por contravenir los fines de la democracia representativa y diversos principios constitucionales.

Al respecto, este Tribunal Electoral estima conveniente tener en cuenta el control difuso de constitucionalidad, que establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En esa tesitura, el Control de constitucionalidad es el “[...] proceso instituido y debidamente previsto en la misma Constitución, encaminado a vigilar que los actos de autoridad sean conformes o que estén de acuerdo con la Ley Fundamental o Ley Suprema y para el caso de no ser cumplido

tal requisito (el apego a la Constitución por parte de las autoridades al emitir los actos propios de sus funciones), se declarará su contrariedad con el texto de esa Ley, procediéndose a su anulación o invalidación por parte de la autoridad competente para conocer del juicio de constitucionalidad.”<sup>9</sup>

Por lo tanto, “[...] se constituye en un sistema establecido por la Constitución para su propia defensa, ya que permite garantizar la salvaguarda de la ley suprema ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada por las autoridades, con el objetivo fundamental, histórico y jurídico de proteger y mantener el orden constitucional.”<sup>10</sup>

Respecto a la garantía de los derechos humanos, el control de constitucionalidad es el examen de compatibilidad entre la normativa aplicable al caso y el parámetro de regularidad constitucional, que comprende tanto disposiciones previstas en la Constitución como en tratados internacionales.

El control judicial de la constitucionalidad, practicado desde hace varias décadas en México, se basa en la efectiva división de poderes, en la que el Poder Judicial mantiene un control sobre los actos de autoridad.<sup>11</sup>

De manera general, hay dos tipos de control de constitucionalidad: el control concentrado y el control difuso. En el control concentrado, que tiene su origen en Austria, sólo tiene competencia un órgano específico, ya sea Corte o

---

<sup>9</sup> Cetina Menchi, David, —El alcance del control constitucional de las leyes electorales en el orden jurídico mexicano|| en Orozco, J. Jesús (Comp.), Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, UNAMTEPJF-IFE-UQR-PNUD, 1999, p. 926-927 citado en García Becerra, José Antonio, Los medios de control constitucional en México, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 2001, visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1459/pl1459.htm> última visita 16 de abril de 2014, p. 10.

<sup>10</sup> García Becerra, José Antonio, Los medios de control constitucional en México, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 2001, visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1459/pl1459.htm> última visita 16 de abril de 2014, p. 10

<sup>11</sup> Aldrete Vargas, Adolfo, —El control constitucional en México||, SUFRAGIO – Revista Especializada en Derecho Electoral, México, 3ª época, núm. 1, junio - noviembre 2008, pág. 133.



Tribunal Constitucional y no sólo se pronuncia sobre la inaplicabilidad de la norma, sino que declara su nulidad.

El control difuso surgió en Estados Unidos de América, en el caso *Marbury vs Madison*.<sup>12</sup> Este tipo de control implica que cualquier juzgado, sin importar su jerarquía, tiene la facultad de declarar inaplicable una norma en virtud de que contraviene lo establecido en la Constitución.

Originalmente, México había adoptado el sistema de control concentrado, tal y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN en adelante) en su tesis 74/99<sup>13</sup>, al explicar que el artículo 133 no autorizaba un control difuso de constitucionalidad por ser éste una potestad exclusiva del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, en el expediente Varios 912/2010, referente al caso *Radilla Pacheco vs. México*, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la SCJN estableció que las personas que imparten justicia en México tienen la obligación de ejercer un control de convencionalidad de oficio, inserto, según se dijo en la misma resolución, en un modelo de control difuso de constitucionalidad.

El control de convencionalidad se originó en la Corte Interamericana con base en los controles judiciales de la Constitución (modelo concentrado y difuso) y, en términos muy básicos, consiste en contrastar las leyes internas con los principios y lineamientos plasmados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto de cómo el control de convencionalidad se incorpora al deber de garantía, el párrafo 339 de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Radilla Pacheco vs. México*, establece lo siguiente:

<sup>12</sup> Huerta Ochoa, Carla, —El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional||, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, nueva serie, año XXI, núm. 93, septiembre - diciembre de 1998, págs. 9-1

<sup>13</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Pleno, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, X, agosto de 1999. P./J. 74/99, pág. 5

En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos.

En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

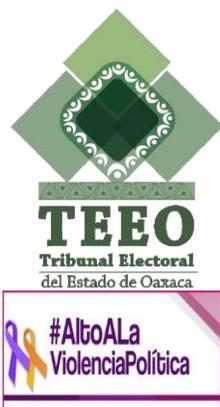
Asimismo, en el expediente varios 912/2010, la SCJN indicó que “el mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica en la sentencia Radilla Pacheco vs. México, si el mismo no parte de un control de constitucionalidad general que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1º y 133 de la Constitución.”<sup>14</sup>

Así, el sistema de control constitucional en México se modifica. El control concentrado de constitucionalidad queda a cargo, de acuerdo con sus competencias, de los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto. El control difuso debe ser ejercido por el resto de la judicatura del país<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Párrafo 30 del Expediente Varios 912/2010. Véase también el párrafo 28

<sup>15</sup> Expediente Varios 912/2010, resuelto por la SCJN el 14 de julio de 2011, párra.34



En efecto, todos los Órganos Jurisdiccionales están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a inaplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

Por otro lado, según el desarrollo jurisprudencial interamericano, toda autoridad pública está obligada a aplicar el control difuso de convencionalidad. Sin embargo, la SCJN sólo prevé que las autoridades no jurisdiccionales apliquen, en el ámbito de sus competencias, las normas correspondientes y elijan la interpretación más favorable a la persona para lograr la protección más amplia. En criterio de la SCJN, estas autoridades no tienen la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las normas con la Constitución o los Tratados Internacionales<sup>16</sup>.

La pregunta que sigue es si existe alguna diferencia entre el control de constitucionalidad y de convencionalidad. Al respecto, debe recordarse que, por mandato del artículo 1º de la Constitución, las fuentes normativas de los derechos humanos se ampliaron, ya que no solamente se incluyen los derechos humanos contemplados en la Constitución, sino también todos aquellos contemplados en los tratados internacionales de los que México es parte, incluyendo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Así, los derechos humanos contenidos en tratados internacionales se convierten en normas constitucionales; por lo tanto, integran un

<sup>16</sup> Expediente Varios 912/2010, resuelto por la SCJN el 14 de julio de 2011, párra.35

parámetro de constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad que se den en México. De ahí que, en el sistema jurídico mexicano, el control de constitucionalidad abarque al control de convencionalidad: éste tiene como parámetro solamente los tratados internacionales; el primero, los tratados internacionales y la Constitución.

Así, el control difuso de constitucionalidad se ejerce de manera oficiosa, sin perjuicio de la petición que hayan realizado las partes involucradas en el asunto. Esto es así porque, como parte de sus facultades, las autoridades jurisdiccionales están obligadas a vigilar que se cumplan los derechos humanos previstos en la Constitución y los tratados.

En otras palabras, al ejercer el control difuso de constitucionalidad, se contrastan leyes y actos de autoridad para verificar que son acordes con la Constitución y con los tratados internacionales de derechos humanos. Para realizar ese contraste, es necesario contar con un parámetro, es decir, con un punto de partida. Dicho parámetro está constituido por la Constitución, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, los derechos humanos contenidos en tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La doctrina contemporánea ha sostenido que dicho control no “implica que el juez falle extra petita ni soslaye el principio de congruencia, en tanto el sentenciante se atiene a los puntos introducidos y a las circunstancias fácticas invocadas en el proceso y, para dilucidar la litis, sólo sujeta la selección del derecho aplicable a su concordancia con la CADH [...], tarea que válidamente podría moverse con independencia de las pretensiones de las partes”<sup>17</sup>.

En sentido similar, se ha pronunciado Sergio García Ramírez, para quien “el control de convencionalidad entraña la

---

<sup>17</sup> Bazán, Víctor, —El control de convencionalidad: Incógnitas, desafíos y perspectivas, Contextos, núm. 5, abril de 2013, p. 24. García Ramírez, Sergio, —El control judicial interno de convencionalidad, Revista IUS, vol. 5, no. 28, julio diciembre, 2011, pp. 123-159.



aplicación del orden supranacional, nacionalmente aceptado y colectivamente formulado, en lo que toca a definiciones de derechos y libertades, asignación de responsabilidades y consecuencias jurídicas de los hechos ilícitos contraventores de aquel orden. El control se acoge a lineamientos que le confieren congruencia en el examen de todas esas cuestiones. Además, representa esto mismo: congruencia, no ocurrencia con propósito puramente innovador o protagónico; puede ser el fruto de un activismo bien entendido, pero no podría (no debería) comprometerse con un activismo desbocado. Así las cosas, el control de constitucionalidad no dispersa ni atomiza, sino reúne y sistematiza”.

En efecto, es de señalar que los litigios de tipo electoral revisten, un marcado interés público, lo que acerca a este tipo de procesos jurisdiccionales a un modelo diverso de aquellos que resuelven conflictos entre particulares. Dicho modelo ha sido llamado por algunos como “litigios de Derecho público”, en el que se ha destacado la importancia del juez de tener un rol activo en la definición del objeto del litigio y en el dictado de una sentencia justa y viable, pero incluso en estos casos no se ha dejado de desconocer que el juzgador tiene como función principal la de responder las quejas de la parte agraviada, marco en el cual debe desenvolverse.

Como consecuencia de lo anterior, para hacer compatible, por una parte, la obligación de los jueces de realizar un control de constitucionalidad difuso y, por la otra, el respeto al objeto del litigio y a las reglas esenciales del procedimiento, el pronunciamiento sólo podrá concretarse respecto de las cuestiones expresamente planteadas, o bien aquellas otras que resulten necesarias o pertinentes para emitir la sentencia que resuelva la controversia, es decir, que su estudio sea ineludible u oportuno abordar, porque: a) se encuentren íntimamente conectados con el objeto del litigio, b) se constituyan en presupuestos de éste, o c) se trate de aspectos que, si bien no se encuentran en el corazón de la

controversia, son indispensables para el dictado de una sentencia, como sería la necesaria aplicación de disposiciones orgánicas, competenciales o estrictamente procesales, que incidan en la sustanciación del expediente o en la plena realización del derecho de defensa de quienes intervienen en el juicio o recurso.

Además, resulta de suma importancia señalar que de la interpretación del artículo 99, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que debe abordarse el estudio de la regularidad constitucional de una norma electoral, aun cuando no exista acto concreto de aplicación en el momento de impugnar, si se advierte que los efectos jurídicos de la disposición normativa son inminentes para el destinatario.

De esta forma, no es presupuesto indispensable acreditar el acto concreto de aplicación, pues en esa hipótesis se configura una afectación inaplazable en la esfera jurídica del gobernado.

Sirve a lo anterior la Tesis: **XXV** emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **LEYES ELECTORALES. ACTOS DE APLICACIÓN INMINENTES, PROCEDE SU IMPUGNACIÓN<sup>18</sup>**.

En esa índole la reforma a la fracción XVI del artículo 3, y el párrafo primero del artículo 80, ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que establecen que un Grupo Parlamentario y la forma de constituirlo será con la integración de tres Diputados de la misma filiación de partido, constituye una disposición que se aplicará a los actores inminentemente, dado que, al ostentar la calidad de Diputados electos el pasado seis de junio, tomarán posesión de sus cargos el trece de noviembre de dos mil

---

<sup>18</sup>

Consultable

en:

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XXV/2011&tpoBusqueda=S&sWord=LEYES,ELECTORALES.,ACTOS,DE,APLICACI%c3%93N,INMINENTES,,PROCEDE,SU,IMPUGNACI%c3%93N>.



veintiuno, fecha en la cual, el Presidente de la Mesa Directiva, hará la declaratoria de la constitución de las fracciones parlamentarias.

En tal virtud, es válido establecer que los artículos reclamados causan perjuicio sin necesidad de acreditar un acto específico, claro, concreto y material de aplicación, precisamente porque basta el acontecimiento o condición prevista normativamente, que en el caso será la toma de posesión de sus cargos como diputados del Congreso del Estado de Oaxaca, para su actualización, por tanto, la inminente aplicación en perjuicio de los actores.

Por lo expuesto, este Tribunal Electoral, únicamente abordará los agravios encaminados a inaplicar los artículos 3 fracción XVI y 80 párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, dado que, se encuentra imposibilitado constitucionalmente, para hacer una declaración general sobre la invalidez del Decreto número 2703, en términos de los artículos 105 y 107 de la Carta Magna, que establecen que sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede declarar la invalidez de normas o leyes.

#### **QUINTO. Agravios, pretensión y causa de pedir.**

Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que el recurso que da inicio a cualquier medio de impugnación en materia electoral debe considerarse como un todo, es decir, que tiene que ser analizado en su integridad a fin de que el juzgador pueda determinar con la mayor exactitud cuál es la verdadera intención de la parte actora, contenida en el escrito inicial de demanda, para lo cual debe atender preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo.

Dicho criterio es visible en la jurisprudencia **4/99<sup>19</sup>**, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**

De igual manera, ha sostenido en diversa jurisprudencia **2/98<sup>20</sup>**, de rubro: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**, que los agravios aducidos por los inconformes, en los medios de impugnación, pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial, y no necesariamente deberán contenerse en el capítulo particular de los agravios, en virtud de que pueden incluirse indistintamente en el capítulo expositivo, en el de los hechos, en el de los puntos petitorios o en el de los fundamentos de derecho que se estimen violados.

**a) Agravios.** De una lectura integral realizada a los escritos de **demanda** este Tribunal identifica que los actores hacen valer como agravios los siguientes:

**Agravio señalado por Noe Doroteo Castillejos y Miriam de los Ángeles Vásquez Ruiz.**

1. La emisión del decreto 2703, que reforma los artículos 3 fracción XVI y 80 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, viola gravemente el principio de progresividad de los derechos humanos, pluralismo político y la violación a su derecho político electoral en la vertiendo de poder integrar una fracción parlamentaria como Diputados del Partido del Trabajo, lo que resulta violatorio de los artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

---

<sup>19</sup> Jurisprudencia 4/99, visible en la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/99&tpoBusqueda=S&sWord=4/99>

<sup>20</sup> Jurisprudencia 2/98, visible en la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=2/98&tpoBusqueda=S&sWord=2/98>



## **Agravios señalados por Antonia Natividad Díaz Jiménez y Leonardo Díaz Jiménez.**

2. Señalan que se violenta en su contra los derechos políticos el no poder conformar una fracción parlamentaria, y que ahora con dicha reforma al cambiar a tres integrantes les violenta y hacen nugatorio su derecho a acceder a una fracción parlamentaria, violentando los derechos político electorales de los suscritos y los principios de democracia representativa y de control constitucional.

3. La citada reforma, violenta sus derechos político electorales, pues se trastocan los principios de certeza jurídica, legalidad, democracia representativa y el control constitucional, los cuales están establecidos en las elecciones.

**b) Pretensión.** Este Tribunal identifica que los actores se pueden inferir que su pretensión consiste en que se inapliquen los artículos 3 fracción XVI y 80 párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

**c) Causa de pedir.** La causa de pedir radica en que los citados numerales antes de la reforma emitida mediante el Decreto 2703, por el cual se reformaron los artículos citados establecían que una fracción parlamentaria se integraba con dos diputados; de tal forma que, al aumentar el número de diputados de dos a tres para integrar una fracción parlamentaria y, en consecuencia, contraviene los fines de la democracia representativa y los principios democrático y de progresividad.

**SEXTO. Estudio de fondo.** Previo al estudio de los planteamientos expuestos por el actor, es necesario establecer el marco normativo aplicable al caso.

Los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, establecen que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; que todo poder público dimana de éste y se instituye para su beneficio. Se prevé que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de los Estados.

Así, los partidos políticos juegan un papel importante en el sistema democrático representativo de nuestro país, pues tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

El concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía, elige a sus representantes -en las democracias indirectas- para que ejerzan el poder político.

“Estos representantes, además, son elegidos por los ciudadanos para aplicar medidas políticas determinadas, lo cual a su vez implica que haya existido un amplio debate sobre la naturaleza de las políticas a aplicar —libertad de expresión— entre grupos políticos organizados —libertad de asociación— que han tenido la oportunidad de expresarse y reunirse públicamente -derecho de reunión-.”<sup>21</sup>

En el sistema interamericano la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria del

---

<sup>21</sup> Informe 1/90, CIDH 1990a; Informe Anual, CIDH 1991, cap. V, III, párr. 11; Informe 14/93, CIDH 1993a, caso 10.956, pág. 7; Informe 137/99, CIDH 1999b, caso 11.863, 27 de diciembre de 1999, párr. 38



once de septiembre de dos mil uno, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

En dicho instrumento se señala que: “son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.”<sup>22</sup>

Y por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha dicho que “la Convención protege los elementos esenciales de la democracia, entre los que se encuentra el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho.”<sup>23</sup>

De tal suerte que, en el sistema interamericano existe un concepto acerca de la fundamental importancia de la democracia representativa como el mecanismo legítimo para lograr la realización y el respeto de los derechos humanos, y que este concepto implica la protección de los derechos políticos en el contexto de la democracia representativa y la existencia de un control institucional sobre los actos de los poderes del gobierno y el régimen de derecho.

Así, los derechos políticos, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los derechos políticos están contemplados en su artículo 23, que a la letra dice:

<sup>22</sup> Corte CIDH 2008b, caso Castañeda, párr. 142, citando el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana.

<sup>23</sup> Manuel Cepeda, Corte IDH 2010b, 63, párr. 172, nota a pie de página 247.

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y c) de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país.

De tal forma que, los derechos políticos son aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país.

La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación indirecta, es decir, los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos por medio de sus representantes libremente elegidos.

En lo que hace al principio de progresividad debe decirse que, el artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Sobre las obligaciones impuestas a las autoridades mexicanas es necesario definir en qué consiste cada una.

**Promover:** Consiste en difundir una cultura para el conocimiento y respeto de los derechos humanos. También se ha considerado que esta obligación busca —por una parte, que las personas conozcan sus derechos y mecanismos de defensa y, por otra, avanzar en la satisfacción del derecho, esto es, ampliar la base de su realización. Es decir, no se trata de un deber meramente promocional, sino que debe tenderse al desarrollo del empoderamiento de los ciudadanos desde y para los derechos. Ello requiere de una perspectiva que considere a



las personas como titulares de los derechos y no como beneficiarios de programas asistenciales.<sup>24</sup>

**Respetar:** La obligación de respeto implica que el Estado debe cumplir directamente con la conducta establecida en la norma y no debe interferir en el cumplimiento de los derechos humanos. Así, lo esencial es que el Estado está obligado mediante la obligación de respeto a no violar a los derechos humanos con sus acciones u omisiones.

**Proteger:** Implica “una conducta positiva del Estado, el cual debe desplegar múltiples acciones a fin de proteger a las personas de las interferencias provenientes de sus propios agentes y de particulares”<sup>25</sup>. La obligación de proteger exige que haya recursos efectivos para la protección de los derechos fundamentales. Esta obligación puede caracterizarse como de cumplimiento inmediato, sin embargo, algunas particularidades de las instituciones creadas para la prevención pueden tener una naturaleza progresiva.

**Garantizar:** Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”<sup>26</sup>.

De igual manera, se estima conveniente señalar en qué consisten los principios de los derechos humanos:

**Universalidad:** Consiste en incluir todas las previsiones de gastos contempladas por el ente público para un ejercicio fiscal determinado; es decir, para un adecuado y sano control del gasto público, todas las erogaciones que los organismos públicos contemplen deben estar

<sup>24</sup> Serrano, Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos” En Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo et al (coords.), Derechos humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung, 2013, p. 119.

<sup>25</sup> Serrano, Sandra, “Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores: una relación para la interpretación y aplicación de los derechos en Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo et al (coords.), Derechos humanos en la Constitución: comentarios en jurisprudencia constitucional e interamericana, México, SCJN/UNAM/Konrad Adenauer Stiftung. 2013, pp. 107 y 108.

<sup>26</sup> Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia del 29 de julio de 1988 visible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf), última visita, 12 de febrero de 2014, párr. 166.

contenidas en un solo documento, aun cuando se trate de alguna entidad pública no incorporada al régimen centralizado de gobierno. Al respecto, el artículo 126 de la Constitución federal mandata que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.<sup>27</sup>

**Interdependencia:** Consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos y otros entre sí.<sup>28</sup>

**Indivisibilidad:** Implica que debe evitarse reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos a fin de conseguir que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.<sup>29</sup>

**Progresividad:** Consiste precisamente en reconocer que una comunidad indígena tiene derecho a decidir la forma de elección de sus autoridades, lo que constituye una aplicación del principio del pluralismo en los mecanismos para la determinación de la representación política establecido por nuestra Constitución en la reforma de dos mil uno en materia étnica.<sup>30</sup>

En el derecho comparado, por poner un ejemplo, la Corte Constitucional Colombiana, al pronunciarse sobre el principio de progresividad, sostuvo que existe la prohibición de regresividad una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la libertad de configuración del legislador se ve restringida pues todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático al contradecir al mandato de progresividad.<sup>31</sup>

Como se ve, el principio de progresividad es reconocido tanto el derecho interno como en el ámbito internacional, y consiste, por un lado, **en que la interpretación de un derecho siempre debe ser con el fin de otorgar una mayor protección a las personas.**

Así, el principio en comento tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad

<sup>27</sup> Véase en la sentencia del expediente SUP-JE-41/2021.

<sup>28</sup> Visible al resolver el expediente SUP-JDC-114/2017.

<sup>29</sup> Consultable en Véase sentencia del expediente SUP-RAP-323/2012.

<sup>30</sup> Consultable en SUP-JDC-9167/2011.

<sup>31</sup> Consúltese las sentencias C-251 de 1997, SU- 624 de 1999, C-1165 y 1489 de 2000 y C671 de 2002.



respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

Sirve a lo anterior, la jurisprudencia de rubro **28/2015**<sup>32</sup>, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICOELECTORALES.**

#### **Consideraciones de los actores.**

Al respecto, los **Diputados electos por el Partido del Trabajo** señalan que les causa agravio la violación hecha por el Congreso del Estado de Oaxaca, lo que constituye una violación grave al principio de progresividad de los derechos humanos, al pluralismo político y la violación a sus derechos político electorales en la vertiente de poder una fracción parlamentaria.

Ello, ya que a su consideración dicha reforma realizada por la responsable, es violatoria de derechos humanos, así como de los artículos 35 de la Constitución Federal, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por tal motivo, al caso concreto solicitan la inaplicación del artículo 80, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el cual fue reformado mediante decreto 2703, por trasgredir los fines de la

---

<sup>32</sup>

Consulta

en:

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=28/2015&tpoBusqueda=S&sWord=28/2015>

democracia representativa y los principios democrático y de progresividad.

Señalan también, que al reformarse el precepto en análisis incrementó el número de diputados de la misma filiación de partido para constituir una fracción parlamentaria, de ahí que, les resulta evidente que la responsable inobservó la prohibición de regresividad del derecho de los diputados electos de participación política en la vida del Congreso del Estado de Oaxaca.

Lo anterior, consideran constituye una regresión al derecho de participación política de los diputados electos, pues bien, lejos de ampliarlo, ya sea mediante la disminución del número de diputados para constituir una fracción parlamentaria, se restringe, dado que, se aumenta el número de diputado para formar tal órgano interno.

Además, manifiestan que se les imposibilita participar en la toma de decisiones de la Junta de Coordinación Política, es decir, de participar en los actos preparatorios a la aprobación de un asunto por parte del Pleno del Congreso del Estado de Oaxaca, lo que también vulnera el derecho de los ciudadanos que emitieron sus votos a su favor a participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado.

Asimismo, consideran que la reforma controvertida carece de un fin constitucionalmente legítimo, en cuanto que no se advierte que sirva a un fin previsto constitucionalmente para ejercer de manera efectiva sus derechos político electorales de integrar una fracción parlamentaria.

Si no que todo lo contrario, la reforma a los artículos en comento constituyen una regresión al derecho de participación política de los diputados electos, pues bien, lejos de ampliarlo, ya sea mediante disminución del número de diputados para constituir una fracción parlamentaria, se restringe, pues, se aumenta el número de diputados para formar tal órgano.



Por lo tanto, consideran que resulta evidente lo aquí reclamado, ya que deviene violatorio del principio de progresividad de los derechos humanos, pues con tal acto emitido, se está ante la presencia de un retroceso a los derechos de los diputados, así también violatoria al principio pro persona estipulada en el artículo 1° de la Constitución Federal y del pluralismo político.

Por su parte, la **representación electa por el Partido Acción Nacional**, expone que se violenta en su contra el no poder conformar una fracción parlamentaria ya que la publicación de la convocatoria los registros de candidatos, campañas electorales, jornada electoral, cómputos distritales y hasta la validación de la elección donde se declaró firme la elección de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional sabiendo que una fracción parlamentaria dentro del Congreso del Estado se conformaba de dos diputados locales y que automáticamente se había adquirido ese derecho al tener dos diputados por ambos principios.

Pero, ahora con esta reforma aprobada el trece de septiembre del año en curso, se violentan sus derechos y del Partido Acción Nacional que representan, en atención a la ley orgánica ya establecida, ya que las fracciones parlamentarias se formaban con solo dos diputados mismos que tiene actualmente su partido, y que ahora con dicha reforma al cambiar a tres integrantes les violenta y hacen nugatorio su derecho a acceder a una fracción parlamentaria, violentando sus derechos político electorales y los principios de democracia representativa y de control constitucional.

También, señalan que anteriormente el artículo 80 controvertido, establecía que se podía constituir un solo Grupo Parlamentario por cada instituto político representado en el Congreso, y era requisito indispensable que lo integraran cuando menos dos Diputados de la misma Filiación.

Y que, ahora con la reforma se aumenta el requisito a tres diputados, cuestión que al Partido Acción Nacional le causa perjuicio porque en la pasada elección ordinaria 2020-2021, su instituto político, de acuerdo a los resultados obtuvo dos diputaciones por ambos principios, por lo que, con la citada reforma cambiaron la determinación de dos diputados y ahora son tres diputados, lo que violenta sus derechos electorales ya adquiridos.

También, señalan que les causa agravio que al reformarse el número de integrantes de la fracción parlamentaria de los partidos políticos a tres integrantes para conformarla, quedando el artículo 3 y 80 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Oaxaca, violenta con esto su derecho a acceder a un grupo parlamentario, y violenta sus derechos político electorales, el principio de certeza jurídica, ya que dentro de nuestro orden constitucional existen instituciones que tienen actividades propias de su creación como son los órganos electorales que se encuentran sustentados en el artículo 41 de la constitución y que tienen como obligación conducir las elecciones sin violentar las leyes y decretos y es lo que sucedió con la aprobación de la LXIV LEGISLATURA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.

Pues, al cambiar el número de integrantes de la fracción parlamentaria a tres integrantes para conformarla, violenta a todas luces los principios de certeza jurídica y legalidad, pues se eligen en base a un ordenamiento en la ley orgánica vigente y al momento de cambiarla violentan sus derechos políticos partidarios electorales adquiridos.

Asimismo, manifiestan que se violenta en su perjuicio el principio de retroactividad ya que la aprobación del decreto violenta derechos previamente adquiridos y la entrada en vigor de dicha reforma hace nugatorio su derecho a conformar un grupo parlamentario por el Partido Acción Nacional.



Señalan que dicha reforma es de suma importancia para la conformación del Congreso del Estado, ya que la entrada en vigor de dicho decreto es el día de trece de noviembre del año en curso, fecha en la cual se toma protesta a los nuevos diputados que integran la LXV legislatura al Honorable Congreso del Estado de Oaxaca.

De ello, desprenden que dicha reforma fue realizada con el ánimo de causar un perjuicio al Partido Acción Nacional y a los partidos minoritarios o que tienen poca representatividad en el Congreso y al no poder conformar un grupo parlamentario en el éste ya que como requisito mínimo se necesitan tres diputados, ante ello se viola su derecho a poder proponer trabajos legislativos o específicos que los grupos parlamentarios realizan.

Por tal motivo, solicitan se declare inconstitucional dichas reformas a los artículos 3 y 80 ambos de la ley Orgánica del Poder legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

### **Consideraciones de la autoridad responsable.**

Al respecto, al rendir su informe circunstanciado la autoridad responsable señala que es incorrecta la apreciación de los actores en cuanto a su acto impugnado de que el decreto que impugnan violente sus derechos políticos electorales como diputados electos, en su vertiente de acceder a cargos públicos, que consideran, es la de conformar una fracción parlamentaria dentro de la conformación al Congreso que entrará en funciones a partir del trece de noviembre del año en curso.

Esto es así, ya que, el acceso a un cargo público ya lo han obtenido, como lo acreditan con sus constancias respectivas, ahora bien, el hecho de conformar una fracción parlamentaria no es en ningún sentido, un cargo público.

Señala que, el derecho parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan la organización interna de los

distintos grupos parlamentarios formados al seno de los poderes legislativos respecto del funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de las atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como a las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios conformados por los legisladores pertenecientes a los diversos partidos políticos.

También expone que el Congreso del Estado de Oaxaca, como lo establece el Artículo 70 de la Constitución Federal, tiene facultad para expedir la Ley Orgánica que regula su estructura y funcionamiento internos y reconoce la existencia los grupos parlamentarios como formas de organización que puedan adoptar los diputados y diputadas con igual afiliación de partido, atendiendo que los mismos coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitan la participación en las tareas camerales y además, de esta manera contribuyen, orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las deliberaciones en la que participan sus integrantes, el grupo parlamentario puede ser considerado como la expresión parlamentaria de un partido político, expresión que está asegurada por los dirigentes de este partido o en estrecha relación entre ellos.

Así, concluyen que el conformar un grupo parlamentario es una prerrogativa, misma que requiere ciertos requisitos establecidos por la norma que rige el funcionamiento del congreso, en ese sentido, se tiene que, la finalidad de los grupos parlamentarios o fracciones parlamentarias es coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, además de que se constituirán como tales, por decisión de sus miembros.

Así, los grupos parlamentarios sólo representan una manera de organización del trabajo legislativo, ya que no son órganos de decisión en sí mismos, pues sólo realizan actividades preliminares a través de sus integrantes en las distintas comisiones que se reflejan en los proyectos,



dictámenes, opiniones o informes, que luego son sometidos al Pleno del Congreso, sin que el coordinador tenga facultades de votar en nombre de los integrantes del grupo, si no que cada integrante emitirá su propio voto.

### **Determinación de este Tribunal.**

Con base en lo anterior, este Órgano Jurisdiccional estima que las porciones normativas impugnadas como lo señalan los actores, trastocan el sistema democrático representativo de nuestro país y el principio de progresividad y, por ende, el derecho de participación política de los actores, como a continuación se explica:

Los artículos 3 fracción XVI y 80 párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca señalan que el grupo parlamentario es la forma de organización que adoptan los Diputados con igual filiación partidista, estableciendo el mínimo de tres integrantes para ser constituido, esto con el objeto de coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, y contribuir a orientar y estimular la formación de criterio comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

Al respecto, este Órgano Jurisdiccional estima que las porciones normativas que ahora se impugnan, violan el derecho de participación política de los actores, pues, son dos diputados electos por los institutos políticos Acción Nacional y del Trabajo, quienes integraron el Congreso del Estado, el próximo trece de noviembre.

Ya que, de aplicarse los citados preceptos de la ley en comento, se traduciría en que los impugnantes no puedan conformar una fracción parlamentaria y, en consecuencia, formar parte de la Junta de Coordinación Política, lo que se traduciría en la negativa de acceder a desempeñar el cargo para el que fueron electos.

En efecto, la realización material del derecho político a ser votado se traduce, en el ámbito del desempeño de la función legislativa, en el derecho a legislar, el cual lleva implícita la forma material de organización que el Congreso del Estado de Oaxaca prevé para el desarrollo de sus funciones.

Dicho derecho en parte importante se lleva a cabo a través de las fracciones parlamentarias y la Junta de Coordinación Política, toda vez que, la primera, tiene por objeto garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso Legislativo facilitando la participación de los diputados en estas tareas. Además, contribuyen orientando y estimulando la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participen.

Por su parte, la Junta de Coordinación Política, es la expresión de la pluralidad del Congreso; es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden; por ende, estos órganos internos son medulares en la creación de leyes y políticas públicas.

De lo anterior, se puede concluir que las fracciones parlamentarias y la Junta de Coordinación Política, **son órganos de decisión en la medida en que forman criterios comunes e impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos.**

Si bien es cierto que, no tienen facultades decisorias en materia legislativa, ya que éstas competen sólo al Pleno, lo cierto es que sí las tienen en los actos preparatorios a la aprobación de un asunto.

De tal forma que, los actores al haber sido electos diputados en las pasadas elecciones, tienen la garantía de



ejercer de manera plena el cargo de diputados con todos los derechos que la Ley prevé y, ello, en igualdad de circunstancias que sus pares, en términos del artículo 33, fracción VI, de la Constitución local; esto es, se debe de garantizar el derecho de los actores de constituir fracciones parlamentarias y, en consecuencia, formar parte de la Junta de Coordinación Política.

Pues, al ser un sistema democrático representativo como lo es el nuestro, según lo previsto en el artículo 40, de la Constitución Federal, se debe perseguir la protección de los derechos de las minorías como eje rector para evitar los abusos o la dictadura de las mayorías.

Es por ello que, la norma controvertida al prever que los diputados de la misma filiación de partido podrán constituir una sola fracción parlamentaria y será requisito esencial que lo integren cuando menos **tres diputados, trastoca el régimen plural de partidos, el cual constituye un elemento esencial de la democracia representativa.**

Ello es así, porque los partidos políticos son entidades de interés público de base constitucional que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

De tal forma que, los partidos políticos minoritarios a través de las fracciones parlamentarias tienen el derecho de hacerse oír y de participar con su voto en la toma de decisiones al interior de la Junta de Coordinación Política, sin perjuicio del respeto que las decisiones de los partidos mayoritarios deben merecer, ello constituye la esencia y razón de ser del régimen representativo.

En este orden, el principio mayoritario solamente se observa en una democracia cuando se permite a todos los

ciudadanos participar en la toma de decisiones directa o indirectamente, aun cuando el resultado de éste resulte determinado por la voluntad del mayor número.

De ahí que, excluir a los actores de integrar fracciones parlamentarias, es contrario al sistema democrático representativo que impera en nuestro país, dado que, se les impide a los diputados electos postulados por los partidos Acción Nacional y del Trabajo, contribuir en la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participen. Además, se les imposibilita participar en la toma de decisiones de la Junta de Coordinación Política, es decir, de participar en los actos preparatorios a la aprobación de un asunto por parte del Pleno del Congreso del Estado de Oaxaca.

También, se estima que no se hace efectivo el derecho de votar de los ciudadanos que eligieron a los ahora diputados electos postulados por los partidos Acción Nacional y del Trabajo, dado que, sus representantes no se encuentran en situación de igualdad con sus pares, en términos del artículo 33, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Por lo que el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado por medio de representantes libremente elegidos, de esos ciudadanos se ve vulnerado, lo cual es contrario al sistema democrático representativo que permea en nuestro país.

Por otra parte, este Tribunal Electoral considera que el Congreso del Estado de Oaxaca, al reformar los artículos 3 fracción XVI y 80 párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, no observó el principio de progresividad, como se explica a continuación:

La aplicación del sistema normativo de los derechos humanos por las autoridades constituye un aspecto medular para garantizar el respeto y la vigencia de los derechos humanos en toda circunstancia.



Para que esta aplicación sea posible, es preciso que todas las autoridades tengan conocimiento de la existencia de normas internacionales que son vinculantes de la vigencia de normas constitucionales que buscan proteger a la persona, que conozca los criterios de su interpretación, así como las posibilidades y modalidades de esa aplicación.

Es así como el artículo 1º, párrafo tercero, de la Carta Magna, establece las nuevas formas de actuación de todas las autoridades que se expresan mediante obligaciones y deberes específicos frente a las personas y sus derechos, así como mediante la comprensión de estos como universales, interdependientes, indivisibles y progresivos. Como se ve, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos.

En el presente asunto, los citados artículos previa a la reforma emitida mediante Decreto 2703, publicado en el periódico oficial del Estado de Oaxaca el dieciséis de octubre pasado, señalaban lo siguiente:

**ARTÍCULO 3.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

“... ”

**XVI. Grupo Parlamentario:** Forma de organización que adoptan los Diputados con igual filiación partidista, estableciendo el mínimo de **dos** integrantes para ser constituido, con objeto de coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, y contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes. ...”

**ARTÍCULO 80.** Se podrá constituir un solo Grupo Parlamentario por cada instituto político representado en el Congreso, y será requisito indispensable que lo integren cuando menos **dos** Diputados de la misma filiación.

Ante la reforma aprobada por las diputadas y diputados del Congreso del Estado de Oaxaca, dichos artículos quedan de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 3. ...**

**XVI. Grupo Parlamentario:** Forma de organización que adoptan los Diputados con igual filiación partidista, estableciendo el mínimo de **tres** integrantes para ser constituido, con objeto de coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo, y contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes. ...”

**ARTÍCULO 80.** Se podrá constituir un solo Grupo Parlamentario por cada instituto político representado en el Congreso, y será requisito indispensable que lo integren cuando menos **tres** Diputados de la misma filiación.

**Lo subrayado es propio.**

Con lo anterior, resulta evidente que la autoridad responsable cuando reformo los artículos en comento incrementó el número de diputados de la misma filiación de partido para constituir una fracción parlamentaria.

De ahí que, es incuestionable que la autoridad responsable no observo la prohibición de regresividad del derecho de los diputados electos de participación política en la vida interna del Congreso del Estado de Oaxaca, puesto que, en un primer momento se establecía que dos diputados pueden integrar una fracción parlamentaria; ahora, son tres los diputados que se necesitan para formar ese órgano interno del Congreso del Estado de Oaxaca.

La norma que ahora se controvierte, resulta una regresión al derecho de participación política de los diputados electos, pues bien, lejos de ampliarlo, ya sea mediante la disminución del número de diputados para constituir una fracción parlamentaria, se restringe, dado que, se aumenta el número de diputados para formar tal órgano interno.

Por tal motivo, la libertad de configuración del legislador, en el presente asunto, se tiene que restringir, pues todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es contrario a la Constitución Federal y Tratados de los que el Estado Mexicano es parte, pues transgrede el mandato de



progresividad el cual todas las autoridades se encuentran obligadas.

**Por lo expuesto, este Tribunal determina que las porciones normativas controvertidas no superan el test o juicio de proporcionalidad.**

Dicho mecanismo tiene los componentes siguientes:

**1. Fin legítimo:** La medida legislativa bajo escrutinio debe tener un fin o propósito constitucionalmente legítimo.

**2. Idoneidad:** Toda interferencia de los derechos fundamentales debe ser idónea o adecuada para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo, en el entendido de que éste debe ser imperativo.

**3. Necesidad:** Toda limitación de los derechos fundamentales o básicos debe realizarse a través de la medida más favorable (o menos restrictiva) para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objeto pretendido.

**4. Proporcionalidad (en sentido estricto):** La importancia del objetivo perseguido por el legislador debe estar en una relación adecuada con el derecho fundamental intervenido. El medio debe ser proporcional a dicho fin y no producir efectos desmesurados o desproporcionados para otros bienes y derechos constitucionalmente tutelados.

Es preciso señalar que cada uno de los referidos principios constituye una condición necesaria y, en su conjunto, constituyen una condición suficiente del juicio de proporcionalidad, de forma tal que, si una medida legislativa no cumple con alguno de los principios, entonces no superará la prueba.

En la especie, el requisito establecido en la porción normativa impugnada, si bien está previsto en una ley, tanto en sentido formal como material, carece de un fin

constitucionalmente legítimo, en cuanto que no se advierte que sirva a un fin previsto constitucionalmente para ejercer de manera efectiva el derecho político de los actores de integrar una fracción parlamentaria.

Por el contrario, constituye una regresión al derecho de participación política de los diputados electos, pues bien, lejos de ampliarlo, ya sea mediante la disminución del número de diputados para constituir una fracción parlamentaria, se restringe, dado que, se aumenta el número de diputados para formar tal órgano interno.

Máxime que en la exposición de motivos que originó la reforma a la porción normativa cuestionada, no se estableció un fin o propósito constitucionalmente legítimo.

Lo cual, como ya dijo trastoca el sistema democrático representativo que impera en nuestro país, dado que, se les impide a los diputados electos popularmente postulados por los partidos Acción Nacional y del Trabajo, contribuir en la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participen. Además, se les imposibilita participar en la toma de decisiones de la Junta de Coordinación Política, es decir, de participar en los actos preparatorios a la aprobación de un asunto por parte del Pleno del Congreso del Estado de Oaxaca.

También se vulnera el derecho de los ciudadanos que emitieron su sufragio a favor de los actores a participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado por medio de sus representantes libremente elegidos.

Por ello, es evidente que el primer elemento consistente en un fin legítimo no se surte, y tal y como se precisó, si no se cumplen con los tres elementos es indiscutible que no supera el test de proporcionalidad.

En consecuencia, lo conducente conforme a Derecho es **inaplicar**, al caso concreto, los artículos 3 fracción XVI y 80



párrafo primero de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a efecto de que al momento de solicitar ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Oaxaca, su constitución como fracción parlamentaria, se aplique a los actores, en apego a la figura jurídica de reviviscencia de la norma vigente con anterioridad a aquella en este caso inaplicada, lo establecido en dicho precepto antes de ser reformado mediante Decreto número 2703.

Similar criterio sostuvo este Tribunal al resolver el expediente JDC/99/2016 y acumulados JDC/101/2016 y JDC/104/2016.

De lo anterior, deberá informarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Notifíquese personalmente** a los actores; por **oficio** a la autoridad responsable; y por **estrados** al público en general, de conformidad con lo establecido en los artículos 26, 27, 28 y 29, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. **Cúmplase.**

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado se

## R E S U E L V E

**PRIMERO.** Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos del **CONSIDERANDO PRIMERO** de este fallo.

**SEGUNDO.** Se inaplica, al caso concreto, la fracción XVI del artículo 3, y el párrafo primero del artículo 80 ambos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en términos del considerando **SEXTO** de la presente ejecutoria.

**Notifíquese a las partes en términos precisados en esta resolución.**

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resuelven por **unanimidad de votos**, quienes integran el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, **Magistrada Maestra Elizabeth Bautista Velasco**, Presidenta, **Magistrado Maestro Raymundo Wilfrido López Vásquez**, y **Licenciada Lizbeth Jessica Gallardo Martínez**, Secretaria de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrada Electoral, quienes actúan ante el **Licenciado Rubén Ernesto Mendoza González**<sup>33</sup>, Encargado de Despacho de la Secretaría General que autoriza y da fe.

---

<sup>33</sup> En términos de la sesión privada de veintinueve de julio de dos mil veintiuno, en la cual, se designó al Licenciado Rubén Ernesto Mendoza González como Encargado de Despacho de la Secretaría General de este Tribunal y se habilitó a la Licenciada Lizbeth Jessica Gallardo Martínez, Secretaria de Estudio y Cuenta como Magistrada en funciones de este Tribunal.