

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

EXPEDIENTE: JDC/99/2016 Y
ACUMULADOS JDC/101/2016
Y JDC/104/2016

ACTORES: FERNANDO
HUERTA CERECEDO Y
OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DEL ESTADO DE
OAXACA

MAGISTRADO PONENTE:
RAYMUNDO WILFRIDO
LÓPEZ VÁSQUEZ

**SECRETARIO DE ESTUDIO Y
CUENTA:** GERMAN VÁSQUEZ
PACHECO

**Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a treinta y uno de octubre
de dos mil dieciséis.**

Vistos los autos, para resolver los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, al rubro identificados, incoados por Fernando Huerta Cerecedo, Juan Mendoza Reyes, Eufrosina Cruz Mendoza, Leslie Vibsanía Mendoza Zavaleta, José de Jesús Romero López, Rosa Elia Romero Guzmán y Juan Bautista Olivera Guadalupe, en su carácter de Diputados Electos a integrar la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, a fin de controvertir lo dispuesto en el artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y,

R e s u l t a n d o

Primero. Antecedentes. De la narración de los hechos que los actores realizan en sus demandas, se advierte lo siguiente:

a) Proceso electoral local. El ocho de octubre de dos mil quince, dio inicio el proceso electoral local para la renovación de Gobernador, Diputados y Concejales a los Ayuntamientos que se rigen bajo el régimen de partidos políticos.

b) Etapa de preparación de la elección. El diez de octubre siguiente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, aprobó los acuerdos IEEPCO-CG-11/2015 y IEEPCO-CG-13/2015, relativos a los plazos en la etapa de preparación de las elecciones a Gobernador, Diputados Locales y Concejales a los Ayuntamientos por el régimen de partidos políticos, así como al calendario del proceso electoral local, respectivamente.

c) Jornada electoral. El cinco de junio de la presente anualidad, se llevó a cabo la jornada electoral ordinaria en el Estado de Oaxaca, para la elección de Gobernador, Diputados Locales y Concejales a los Ayuntamientos.

d) Entrega de Constancias de Mayoría y Validez. Con fechas nueve y diez de junio del año en curso, los Consejos Distritales Electorales 02 y 25, con sede en San Juan Bautista Tuxtepec y San Pedro Pochutla, respectivamente, hicieron entrega de las constancias de mayoría y validez a Fernando Huerta Cerecedo y Leslie Vibsanía Mendoza Zavaleta, como Diputados Electos a

integrar la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.

En similar sentido, el doce de junio del presente año el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, hizo entrega de las constancias de asignación y validez a Eufrosina Cruz Mendoza, Juan Mendoza Reyes, José de Jesús Romero López, Rosa Elia Romero Guzmán y Juan Bautista Olivera Guadalupe, como Diputados Electos por el principio de representación proporcional a integrar la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.

e) Aprobación y publicación de Decreto 2006. Mediante sesión ordinaria de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, celebrada el día veintiocho de julio del año en curso, se emitió el decreto legislativo que reformó el primer párrafo del artículo 55 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, en el sentido de establecer que los Diputados de la misma filiación de partido podrán constituir una sola fracción parlamentaria y será requisito esencial que lo integren cuando menos cinco diputados; decreto que fue publicado en el Periódico Oficial Extra, el dieciséis de agosto del año en curso.

Segundo. Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano

a) Recepción de los medios de impugnación y turno. Con fechas once, dieciocho y diecinueve de agosto del año en curso, se recibieron en la Oficialía de Partes de este Órgano Jurisdiccional, tres escritos de demanda de juicio

para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

En las fechas señaladas, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral, recibió los autos, ordenó formar los expedientes identificados con las claves JDC/99/2016, JDC/101/2016 y JDC/104/2016 y, turnarlos al Magistrado Víctor Manuel Jiménez Viloría, a efecto de que integrara y substanciara los mismos.

b) Sesión privada. En sesión privada de veintiocho de octubre del año en curso, el Pleno de este Tribunal Electoral determinó retornar los expedientes citados a la ponencia del Magistrado Raymundo Wilfrido López Vásquez.

c) Admisión de medio de impugnación y pruebas, cierre de instrucción y señalamiento de fecha de resolución. En su oportunidad, se admitieron los presentes juicios y las pruebas aportadas por las partes, y al no haber requerimientos que formular, se declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

C o n s i d e r a n d o

Primero. Competencia. El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es competente en razón de la materia para conocer del presente asunto, con fundamento en lo previsto por los artículos 1º, 17, 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, apartado D y 114 BIS, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

Oaxaca; 104, 105 y 107, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca¹.

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 la especie, los accionantes aducen que el artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, que establece que los Diputados de la misma filiación de partido podrán constituir una sola fracción parlamentaria y será requisito esencial que lo integren cuando menos cinco diputados, contraviene los fines de la democracia representativa y los principios democrático y de progresividad.

Ello, porque el citado numeral antes de la reforma dada mediante Decreto número 2006, aprobado el veintiocho de julio de la presente anualidad y publicado en el Periódico Oficial Extra del dieciséis de agosto del año en curso, establecía que una fracción parlamentaria se integraba con

¹ En adelante Ley de Medios o Ley Electoral

dos diputados; de tal forma que, a juicio del actor, al aumentar el número de diputados de dos a cinco para integrar una fracción parlamentaria y, en consecuencia, formar parte de la Junta de Coordinación Política, constituye una limitación indebida a su derecho político de participar en la integración de los órganos parlamentarios.

Al respecto, a juicio de este Tribunal Electoral, 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 tiene como fundamento la situación jurídica de igualdad para ejercer de manera efectiva las funciones inherentes al cargo de Diputado del Estado de Oaxaca.

Los artículos 35, de la Carta Magna; 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen que 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 elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores; c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

De esta forma, la participación de los ciudadanos en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, también son derechos políticos y, por ende, los actos que inciden en el

funcionamiento de un poder público una vez constituido, sobre todo si estos últimos emanan del parámetro de control de regularidad constitucional.

Los derechos políticos consisten en toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos o a la de su funcionamiento. Un acto amparado por una ley que funde el modo como se integra uno de estos Poderes o desarrolle sus funciones debe calificarse como un derecho político.

Estos conceptos provienen de tesis aprobadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visibles en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, Quinta Época, página 824, cuyo rubro y texto dicen:

"DERECHOS POLÍTICOS. Por ellos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos."

"DERECHOS POLÍTICOS. Todo acto de (sic) amparado por las leyes constitucionales o de derecho público, venga a fundar el modo como se afirme el poder público o se desarrolle en sus funciones, o venga a hacerlo desaparecer, debe calificarse como un derecho político."

Así, partiendo de las definiciones de los derechos políticos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podemos concluir que es un derecho político todo acto que, amparado por leyes constitucionales, tienda a la organización y al funcionamiento de los poderes públicos.

Es así, que la controversia planteada abarca el derecho político de quienes tienen un cargo de elección popular a participar en la forma interna de organización del Congreso

del Estado, siendo éste un derecho político y, por tanto, es susceptible de tutela judicial a través del juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano.

Ahora bien, no pasa desapercibido para este Tribunal Electoral, la jurisprudencia 34/2013 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO.**

Sin embargo, se estima que tal jurisprudencia no es aplicable al presente asunto.

En primer término, porque las cuestiones que se resolvieron en las sentencias base para emitir dicho criterio jurisprudencial no guardan similitud con el caso en estudio.

En efecto, en la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-1711/2006, del índice de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se precisó que los demandantes, medularmente sostuvieron que el acuerdo de tres de octubre de dos mil seis, por virtud del cual el Pleno de la Cámara de Senadores determinó la integración de sus comisiones, vulnera su derecho a ser votados, pues los excluyó de las juntas directivas de tales comisiones, no obstante asistirles derecho a ocupar esos cargos directivos: dos presidencias y cuatro secretarías, dada la proporción que como grupo parlamentario representan en la Cámara de Senadores.

En virtud de lo anterior, esa Sala Superior determinó como infundados los agravios, dado que, el acuerdo reclamado incidía propiamente en el ámbito del derecho parlamentario administrativo, pues se trató de una actuación de la Cámara de Senadores respecto de la organización y división de trabajo interno, sin que tales actos formen parte de los derechos político-electorales de los demandantes.

Por su parte, en la sentencia dictada dentro de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-67/2008, SUP-JDC-68/2008, SUP-JDC-69/2008, SUP-JDC-70/2008, SUP-JDC-71/2008, SUP-JDC-72/2008, SUP-JDC-73/2008 y SUP-JDC-74/2008, el acto reclamado consistió en el acuerdo emitido por la Gran Comisión en sesión celebrada el veintitrés de enero de dos mil ocho, aprobado por el Pleno del Congreso del Estado de Puebla al día siguiente, por virtud del cual se determinó la integración de las comisiones y comités que conforman el citado órgano legislativo.

Los demandantes sostuvieron que dicho acuerdo los excluyó del derecho a presidir las comisiones previstas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, a pesar de que existe norma expresa que ordena que dicha asignación responda estrictamente al criterio de proporcionalidad en la composición de la asamblea, por lo que, en su concepto, se vulneró el núcleo esencial del derecho político a ejercer el cargo.

La Sala Superior calificó los motivos de inconformidad como infundados, toda vez que, el acuerdo reclamado repercutió propiamente en el ámbito del derecho parlamentario administrativo, pues se trató de una

actuación del Congreso del Estado de Puebla respecto de la organización y división de trabajo interna, sin que tales actos formen parte de los derechos político-electorales de los demandantes.

Finalmente, en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-JDC-1244/2010, esa Sala Superior desechó de plano la demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, presentada por Alfredo Martín Reyes Velázquez, José Ángel González Serna, José Luis Novales Arellano y Arturo González Arellano, por propio derecho y como diputados, en contra de los acuerdos emitidos en los puntos 4 y 5 del Orden del día de la Segunda Sesión Ordinaria del Congreso del Estado de Aguascalientes, de diecinueve de noviembre de dos mil diez, en los que se eligió a la Comisión de Gobierno y a los Grupos Parlamentarios de la Sexagésima Primera Legislatura de ese Estado.

Ello, porque la designación de los miembros de los órganos internos citados es un acto que incide exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo, por estar relacionado con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas y preparatorias de las decisiones del Congreso del Estado de Aguascalientes, que en modo alguno repercute en los derechos político-electorales de los actores.

Con base en lo anterior, se puede concluir que en las resoluciones invocadas los accionantes reclamaron la designación de los órganos internos del Poder Legislativo correspondiente y, esa Sala Superior determinó que tal acto incide exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo, por estar relacionado con el funcionamiento

y desahogo de las actividades internas del Poder Legislativo.

Es por ello que, tal criterio jurisprudencial no es aplicable al presente asunto, dado que, los accionantes solicitan la inaplicación del artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, por transgredir los fines de la democracia representativa y los principios democrático y de progresividad.

En ese orden, se puede aseverar que los actores no controvierten la designación de los integrantes de las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Nacional y del Trabajo; mucho menos impugnan la designación de los integrantes de la Junta de Coordinación Política; sino que, contrariamente, reclaman la efectividad de su derecho político de ejercer de manera plena el cargo de diputado con todos los derechos que la legislación aplicable determina, en igualdad de circunstancias que sus pares.

Ello, es conforme con el artículo 33, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que establece que los diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, como representantes del pueblo tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

En segundo lugar, se considera que se actualiza la competencia de este Órgano Jurisdiccional, porque de considerar aplicable el criterio jurisprudencial invocado, se vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva de los actores, que incluye el derecho de acceso a la justicia, el respeto a las garantías mínimas procesales y el derecho a

un recurso efectivo, en términos de los artículos 1º, 17, de la Carta Magna; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Así, se considera que la inexistencia de un procedimiento específico para controvertir el artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, que repercute en la constitución de las fracciones parlamentarias y, en consecuencia, en la forma de integración de la Junta de Coordinación Política, **en forma alguna puede ser motivo para desconocer e impedir el ejercicio legítimo de un derecho humano consagrado a nivel constitucional, como es el derecho a la tutela judicial efectiva.**

Esto es así, porque en un Estado constitucional y democrático de Derecho, la Constitución no es una mera declaración política o una norma programática y, mucho menos, una mera manifestación retórica, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y en cuanto lo rige y articula.

Los derechos humanos en tanto parte del texto constitucional imponen a las autoridades estatales el cumplimiento de obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover, así como interpretarlos con un criterio extensivo y bajo los principios internacionalmente aceptados.

Esos derechos al estar previstos en la Ley Suprema deben ser aplicados por las autoridades de todos los niveles sin necesidad de que para ello exista una ley secundaria, pues si la Constitución o las leyes establecen un derecho, pero

la ley no establece un mecanismo para su protección, esta circunstancia no implica, ni faculta a la autoridad impedir su ejercicio y, mucho menos a vulnerarlos, sino que debe ser instaurado un proceso encaminado a proteger el derecho, en el cual se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

Esto es así, porque la protección de los derechos humanos no puede ser soslayada so pretexto de que tenga que ser contemplado, detallado o desarrollado por la legislación ordinaria, porque lo importante es que tales derechos se encuentren previstos en la Carta Magna y, en esa medida, cuentan con un carácter imperativo, de orden público, de obediencia inexcusable y de imposible renuncia.

Considerar lo contrario implicaría desconocer y hacer nugatorio los derechos humanos y sujetar su reconocimiento, ejercicio y defensa a las determinaciones del legislador secundario como de la autoridad encargada de velar por su aplicación.

Al respecto, debe considerarse que uno de los deberes primordiales de las autoridades es velar por la protección de los derechos humanos, **de tal forma que donde quiera que exista un derecho también debe existir un mecanismo para su defensa**, pues de lo contrario, se correría el riesgo de convertir en una mera fórmula vacía de contenido tales derechos.

Lo anterior ha sido reconocido por los tribunales de nuestro país desde la primera sentencia de amparo dictada por el juez suplente Pedro Sámano a cargo del entonces único juzgado de distrito en San Luis Potosí, el trece de agosto

de mil ochocientos cuarenta y nueve, en virtud de la cual se concedió la protección federal al quejoso Manuel Verástegui en contra de la orden de destierro dictada por el Gobernador Julián de los Reyes, no se imaginó la trascendencia que tendría dicha resolución para el sistema jurídico nacional².

En efecto, en primer término, debe considerarse que la circunstancia de que todavía no se hubiera expedido la reglamentación procesal del amparo³ en forma alguna impidió el dictado de la sentencia:

"...el artículo 25 del Acta de Reformas, impone al juzgado a mi cargo la obligación de amparar a cualquier ciudadano contra los ataques violentos ya sea de los supremos poderes de la nación, ya de los estados: que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección debe dispensarse, no es ni puede ser un obstáculo para cumplir con ese sagrado deber porque a nadie puede ocultarse el modo de sustanciar un expediente y que, de no dar cumplimiento al citado artículo, resultaría una contravención del objeto y fin que los legisladores se propusieron, no menos que una muy notable infracción que inconcusamente haría responsable al que la cometiera; que una ley desde el momento en que se publica debe ser obligatoria; no expresándose con ella lo contrario, como dice muy bien el asesor, y que por lo mismo no se ha podido ni puede dejar de cumplir con la referida disposición constitucional..."⁴

Adviértase que, en su argumentación, el juez aduce que el Acta de Reformas de 1847, en cuanto documento incorporado al cuerpo constitucional vigente en ese momento debe obedecerse, sin que pueda interponerse la

² Arizpe Narro, Enrique. La primera sentencia de amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

³ Debe recordarse que el artículo 5º del Acta de Reformas de 1847 incorporada a la Constitución de sometía a una ley constitucional la reglamentación del juicio de amparo, la cual no se expidió sino hasta 1861.

⁴ Citada por Aldasoro Velasco, Héctor F. La primera sentencia de amparo dictada a nivel federal el 13 de agosto de 1849 en el Estado de San Luis Potosí en La actualidad de la Defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, página 11.

circunstancia de la inexistencia de una ley reglamentaria, porque a final de cuentas **el proceso sólo constituye el medio (instrumento) para alcanzar el fin trascendente de la salvaguarda de los derechos fundamentales del hombre frente a los ataques de los poderes políticos.**

En otras palabras, en la sentencia se trata a la Constitución como una verdadera norma jurídica aplicable directamente al caso concreto sin necesidad de la existencia de una concreción legislativa, lo que constituye precisamente el punto de partida del actual paradigma jurídico occidental del Estado Constitucional de Derecho.

La sentencia además de tratar a la Constitución como una verdadera norma que debe aplicarse al caso concreto (referencia al artículo 25 del Acta de Reformas) también expresa que las garantías individuales deben respetarse por estar afianzadas precisamente en el texto constitucional, lo que constituye el segundo pilar en el cual se apoya el modelo en cuestión consistente en considerar que la Constitución contiene una serie de principios, entre los que destacan los derechos humanos y respecto de los cuales, **el papel del juez consiste en buscar su optimización en el caso concreto, ampliar sus efectos e irradiarlos al resto del sistema jurídico.**

Conviene señalar que, es un hecho notorio para este Tribunal Electoral, que se invoca en términos del artículo 15, de la Ley de Medios que, mediante resolución de veinticinco de agosto del año en curso, dictada dentro de la acción de inconstitucionalidad 72/2016, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechó de plano por notoriamente improcedente la acción de

inconstitucionalidad promovida por la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo, en contra del acto aquí reclamado.

Asimismo, los actores manifiestan que en el juicio de garantías 1536/2016, interpuesto a fin de controvertir el acto aquí reclamado, la autoridad federal lo desechó por ser un asunto de naturaleza electoral.

Lo anterior ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiterado en múltiples tesis y jurisprudencias, en el sentido de que los derechos políticos al no ser garantías individuales no son objeto del juicio de amparo por ser concernientes al ciudadano y no al hombre⁵.

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.

Bajo esa óptica, ningún poder del Estado en nombre de su soberanía, puede moverse fuera de los cauces de la constitución y la ley, y tampoco, tras el escudo de dicha soberanía, se puede violar el derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables.

⁵ Véase la tesis de rubro: DERECHOS POLITICOS, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO RESPECTO DE ACTOS QUE AFECTAN LOS. Localizable en 249452. Tribunales Colegiados de Circuito. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación. Volumen 175-180, Sexta Parte, Pág. 79.

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 y, en consecuencia, formar parte de la Junta de Coordinación Política, 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. Acumulación. Del examen de los escritos de demanda que dieron origen a los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves JDC/99/2016, JDC/101/2016 y JDC/104/2016, este Tribunal advierte conexidad en la causa, dado que existe identidad de acto reclamado y de autoridad responsable.

En efecto, el acto reclamado en los tres juicios ciudadanos es la reforma al artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, dada mediante Decreto número 2006, aprobado el veintiocho de julio de la presente anualidad y publicado en el Periódico Oficial Extra del dieciséis de agosto del año en curso; por su parte, la autoridad responsable es el Congreso del Estado de Oaxaca.

De ahí que, se considera que se actualiza el supuesto normativo previsto en el artículo 32, fracción I, de la Ley de

Medios, que establece que procede la acumulación cuando en un medio de impugnación se controvierta simultáneamente por dos o más actores, el mismo acto o resolución; en consecuencia, se acumulan los expedientes JDC/101/2016 y JDC/104/2016 al diverso JDC/99/2016, por ser éste el primero que se recibió en este Tribunal.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de la presente sentencia a los autos de los juicios acumulados.

Tercero. Causas de improcedencia. Por ser su examen preferente y de orden público de acuerdo con lo previsto en el artículo 10, párrafo 2, de la Ley de Medios, a continuación, se analizan las causas de improcedencia hechas valer por la autoridad responsable.

a) No se actualiza ninguno de los supuestos de procedencia previstos en los artículos 104 y 105 de la Ley de Medios.

Tal causal es improcedente.

Ello, porque conforme a lo razonado en el considerando primero de la presente sentencia, 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.

Por tanto, en términos de los artículos 104 y 105 de la Ley de Medios, se surte la procedencia del juicio para la protección de los derechos político electorales.

b) Falta de interés jurídico.

Tal causal es improcedente.

Esto es así, porque la pretensión total de los actores consiste en que se inaplique el artículo 55, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, a efecto de que pueden constituir una fracción parlamentaria y, en consecuencia, puedan formar parte de la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado.

De tal suerte que, hacen ver que la intervención de este Órgano Jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, a efecto de restituirlos en el goce del pretendido derecho político violado.

Por tanto, es claro que los actores tienen interés jurídico procesal para promover el medio de impugnación que se resuelve.

Sirve a lo anterior la jurisprudencia número 7/2002 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.**

Cuarto. Procedencia del medio de impugnación. Se considera que se cumplieron los requisitos de procedencia, previstos en los artículos 8 y 9, de la Ley Electoral.

a) Oportunidad. Los medios de impugnación que se resuelven son oportunos, en virtud de que se presentaron

dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a la publicación del Decreto número 2006, aprobado por el Congreso del Estado de Oaxaca, en términos del artículo 8, de la Ley de Medios.

Esto es así porque el acto reclamado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el dieciséis de agosto del año en curso; luego entonces, si los juicios ciudadanos se recibieron en este Tribunal los días once, dieciocho y diecinueve de agosto del año en curso, resulta inconcuso la oportunidad en la presentación de los medios de impugnación en análisis.

b) Forma. Los escritos de demanda cumplen con este requisito, en atención a que se hace constar los nombres y firmas de los promoventes; los domicilios para oír y recibir notificaciones; se identifican los actos reclamados y la autoridad que lo emite; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causan los actos reclamados y los preceptos presuntamente violados; de ahí que, los escritos de impugnación cumplen con los requisitos previstos en el precepto 9, apartado 1, de la Ley Electoral.

c) Legitimación. Con fundamento en los artículos 13, inciso a) y 104 de la Ley Electoral, los actores se encuentran legitimados para interponer los juicios ciudadanos que nos ocupan, toda vez 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) Interés Jurídico. Por las razones dadas en el considerando segundo de la presente resolución se tiene por satisfecho este requisito.

e) Definitividad. Se satisface este requisito, toda vez que, no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudieran ser revocado el acto reclamado.

Quinto. Cuestión previa. Los accionantes solicitan, por un lado, que se declare la invalidez del Decreto número 2006, aprobado el veintiocho de julio de la presente anualidad y publicado en el Periódico Oficial Extra del dieciséis de agosto del año en curso, por medio del cual, se reformó el artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y, por otro, que se inaplique dicho precepto normativo, por contravenir los fines de la democracia representativa y los principios democrático y de progresividad.

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.”⁶

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.”⁷

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.⁸

De manera general, hay dos tipos de control de constitucionalidad: el control concentrado y el control

⁶ 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.

⁷ 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

⁸ Aldrete Vargas, Adolfo, “El control constitucional en México”, SUFRAGIO – Revista Especializada en Derecho Electoral, México, 3ª época, núm. 1, junio - noviembre 2008, pág. 133.

difuso. En el control concentrado, que tiene su origen en Austria, sólo tiene competencia un órgano específico, ya sea Corte o 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*.⁹ 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 74/99¹⁰, 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

⁹ 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. 9-10

¹⁰ 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

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:

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”¹¹

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

¹¹ Párrafo 30 del Expediente Varios 912/2010. Véase también el párrafo 28

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 país¹².

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 Internacionales¹³.

¹² Expediente Varios 912/2010, resuelto por la SCJN el 14 de julio de 2011, párra.34

¹³ Expediente Varios 912/2010, resuelto por la SCJN el 14 de julio de 2011, párra.35

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 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”¹⁴.

En sentido similar, se ha pronunciado Sergio García Ramírez, para quien “[e]l control de convencionalidad entraña la 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”.

¹⁴ 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.

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.**

En ese orden de ideas, el artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, que establece que los Diputados de la misma filiación de partido podrán constituir una sola fracción parlamentaria y será requisito esencial que lo integren cuando menos cinco diputados, constituye una disposición que se aplicará a los actores inminentemente, dado que, al ostentar la calidad de Diputados electos el pasado cinco de junio, tomarán posesión de sus cargos el trece de noviembre de dos mil dieciséis, fecha en la cual, el Presidente de la Mesa Directiva, hará la declaratoria de la constitución de las fracciones parlamentarias, en términos del artículo 56 de la

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; y 7 del Reglamento Interior del Congreso del Estado.

En tal virtud, es válido establecer que el artículo reclamado causa 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 el artículo 55, 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 2006, aprobado el veintiocho de julio de la presente anualidad y publicado en el Periódico Oficial Extra del dieciséis de agosto del año en curso, 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.

Sexto. Pretensión y causa de pedir. Previo al análisis correspondiente, es necesario precisar que los agravios pueden tenerse por formulados, independientemente de su ubicación en cierto capítulo o sección de la demanda, ello de conformidad con la jurisprudencia 02/98, visible en la Compilación 1997-2013, de jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

Páginas 123-124, con el rubro: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL.**

De ahí, que resulte suficiente que la parte actora exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que sea procedente su estudio, con independencia de su presentación, enunciación o construcción lógica; tal y como se desprende de la razón esencial contenida en la jurisprudencia 03/2000, visible en la Compilación 1997-2013, de jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Páginas 122-123, bajo el rubro: **AGRAVIOS, PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.**

Además, la demanda debe ser analizada cuidadosamente, y atender lo que quiso decir la parte actora y no a lo que aparentemente dijo, con el objeto de determinar con mayor grado de aproximación a la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta y completa impartición de justicia en materia electoral. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 4/99, consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, página 411, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL**

OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.

Precisado lo anterior, analizados de manera íntegra los escritos de demanda presentados por los actores, se puede inferir que su pretensión consiste en que se inaplique el artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

La causa de pedir radica en que el citado numeral antes de la reforma dada mediante Decreto número 2006, aprobado el veintiocho de julio de la presente anualidad y publicado en el Periódico Oficial Extra del dieciséis de agosto del año en curso, establecía que una fracción parlamentaria se integraba con dos diputados; de tal forma que, al aumentar el número de diputados de dos a cinco para integrar una fracción parlamentaria y, en consecuencia, formar parte de la Junta de Coordinación Política, contraviene los fines de la democracia representativa y los principios democrático y de progresividad.

Séptimo. Estudio de fondo. Este Tribunal Electoral considera que el planteamiento vertido por los enjuiciantes es sustancialmente fundado, en atención a las consideraciones siguientes.

Los artículos 39, 40 y 41 de la Carta Magna, 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-”¹⁵

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 once de septiembre de dos mil uno, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de

¹⁵ 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

Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

En dicho instrumento se señala que: “[s]on 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”¹⁶

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.”¹⁷

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.

¹⁶ Corte CIDH 2008b, caso Castañeda, párr. 142, citando el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana

¹⁷ Manuel Cepeda, Corte IDH 2010b, 63, párr. 172, nota a pie de página 247

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:

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.”¹⁸

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”¹⁹. 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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”²⁰.

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

Universalidad: Consiste en reconocer a todas las personas todos los derechos sin discriminación de ninguna índole, lo que trae como consecuencia que tales derechos son exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social, y cultural, así como en cualquier momento y lugar.²¹

Interdependencia: Consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados uno y otros entre sí.²²

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.²³

Progresividad: Implica la no regresividad, de tal forma que todo derecho reconocido, o bien, el contenido y alcance que se ha atribuido a ese derecho no puede perder ya ese carácter, salvo que ello se encuentre justificado por razones de suficiente peso.²⁴

En lo que nos interesa, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado que el principio de progresividad consiste en la obligación de avanzar y maximizar el ejercicio y disfrute de los derechos humanos y la regresividad constituye un límite que se impone a todas las autoridades del Estado a las posibilidades de restricción de esos derechos.²⁵

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

²⁰ 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.

²¹ Véase sentencia del expediente SUP-JDC-9167/2011.

²² Véase sentencia del expediente SUP-RAP-323/2012.

²³ Véase sentencia del expediente SUP-RAP-323/2012.

²⁴ Véase sentencia del expediente SUP-JDC-9167/2011.

²⁵ Véase sentencia del expediente SUP-RAP-96/2012.

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.²⁶

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 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 28/2015, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.**

Con base en lo anterior, este Órgano Jurisdiccional estima que la porción normativa impugnada transgrede el sistema democrático representativo de nuestro país

²⁶ Consúltese las sentencias C-251 de 1997, SU- 624 de 1999, C-1165 y 1489 de 2000 y C-671 de 2002.

y el principio de progresividad y, por ende, el derecho de participación política de los actores.

El artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, establece que los Diputados de la misma filiación de partido podrán constituir una sola fracción parlamentaria y será requisito esencial que lo integren cuando menos cinco diputados.

Tal precepto repercute en el diverso 39, que establece que la Junta de Coordinación Política se integra con los Coordinadores de cada fracción parlamentaria.

Es por ello que, este Tribunal Electoral considera que la porción normativa controvertida transgrede el derecho de participación política de los actores, dado que, son cuatro diputados electos por el Partido Acción Nacional y tres diputados electos por el Partido del Trabajo, quienes integrarán el Congreso del Estado, el próximo trece de noviembre, en términos del artículo 21, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; por tanto, de aplicarse el artículo 55, párrafo primero, de la ley invocada, se traduce en la imposibilidad de los actores de constituir una fracción parlamentaria y, en consecuencia, formar parte de la Junta de Coordinación Política, negándoseles el pleno acceso al desempeño del 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.

Ese 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, éstos 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 del cinco de junio, 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 Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 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.

Esto es así, porque en un sistema democrático representativo como lo es el nuestro, según lo previsto en el artículo 40, de la Ley Suprema, 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 cinco diputados, trastoca el régimen plural de partidos, el cual constituye un elemento esencial de la democracia representativa.

Se dice lo anterior, 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.

Cabe señalar que Hans Kelsen²⁷ funda la idea de libertad en el principio de mayoría, no de manera mecánica, es decir quien tenga más votos es quien tiene razón, **sino en virtud de la posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones y reducir a las minorías que están en desacuerdo con la mayoría.**

Es decir, buscar que el mayor número de personas participen en esa libertad de decisión, garantizando que la voluntad de la minoría se vea protegida y respetada.

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

²⁷ KELSEN, Hans. Los Fundamentos de la Democracia. Ob.cit. :1 243

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 el artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, inobservó 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 caso, el precepto normativo controvertido antes de la reforma dada mediante Decreto número 2006, aprobado el veintiocho de julio del año en curso y publicado en el Periódico Oficial Extra del dieciséis de agosto de la presente anualidad, establecía lo siguiente:

ARTICULO 55.- Los Diputados de la misma filiación de partido podrán constituir una sola fracción parlamentaria y será requisito esencial que lo integren cuando menos 2 Diputados.

Actualmente dicho precepto jurídico dispone lo siguiente:

ARTICULO 55.- Los Diputados de la misma filiación de partido podrán constituir una sola fracción parlamentaria y será requisito esencial que lo integren cuando menos cinco diputados.

Como se aprecia, el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, al reformar el precepto en análisis incrementó el número de diputados de la misma filiación de partido para constituir una fracción parlamentaria.

De ahí que, es inconcuso que la autoridad responsable inobservó 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 cinco los diputados que se necesitan para formar ese órgano interno del Congreso del Estado de Oaxaca.

Es decir, el precepto normativo controvertido, 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.

Es por ello que, 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 Carta Magna, pues contraviene el mandato de progresividad que se impone a todas las autoridades.

Por las razones dadas, este Órgano Jurisdiccional estima que la porción normativa controvertida no supera 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, sino que, 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.

En consecuencia, lo procedente conforme a Derecho es inaplicar, al caso concreto, el artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado 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 2006, aprobado el veintiocho de julio del año en curso y publicado en el Periódico Oficial Extra del dieciséis de agosto de la presente anualidad.

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.

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

Por lo expuesto y fundado, se

R e s u e l v e

Primero. El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca es competente para conocer la controversia planteada, en términos del considerando **primero** de este fallo.

Segundo. Se decreta la acumulación de los expedientes JDC/101/2016 y JDC/104/2016 al JDC/99/2016, en términos del considerando **tercero** de esta resolución.

Tercero. Se inaplica, al caso concreto, el artículo 55, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, para los efectos precisados en la parte última del considerando **séptimo** de la presente ejecutoria.

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

Así lo resolvieron, por mayoría de votos los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, a favor Maestro Raymundo Wilfrido López Vásquez, Magistrado

Presidente y Magistrado Maestro Víctor Manuel Jiménez Vilorio; en contra, Magistrado Maestro Miguel Ángel Carballido Díaz, con emisión de voto particular; quienes actúan ante la Maestra Carmelita Sibaja Ochoa, Secretaria General que autoriza y da fe.