



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-OP-12/2015.

ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
57/2015.

A1 57/2015

PROMOVENTE: PARTIDO
POLÍTICO MORENA.

AUTORIDADES: SEXAGÉSIMA
SEGUNDA LEGISLATURA DEL
ESTADO DE OAXACA Y OTRA.

OPINIÓN SOLICITADA A LA SALA SUPERIOR DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, POR LOS SEÑORES MINISTROS DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, JUAN N.
SILVA MEZA Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN, INTEGRANTES
DE LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN.

El artículo 68, párrafo segundo,¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley electoral, como es el caso, el Ministro instructor tiene la facultad de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los temas y conceptos de la materia electoral relacionados con el asunto a resolver en la acción promovida.

¹ "Artículo 68.

[...]

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[...]"

SUP-OP-12/2015

La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el parecer que, en estos casos, emite esta Sala Superior, órgano judicial especializado del Poder Judicial de Federación en la materia, si bien no reviste carácter vinculatorio, aporta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de la constitucionalidad de normas impugnadas en la materia.²

El artículo 71, párrafo segundo,³ de la propia Ley Reglamentaria establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la *no conformidad* de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando el Ministro instructor en determinada acción de inconstitucionalidad solicite **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe

² Sustenta lo anterior la tesis plenaria de jurisprudencia P./J. 3/2002, de rubro: **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Febrero de 2002, p. 555.

³ **Artículo 71.**

[...]

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.”



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

hacer referencia concreta a los temas que formen parte de la materia de impugnación.

El partido promovente solicita la declaración de invalidez de: ***“El Decreto número 1263, de la LXII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, mediante el cual reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en materia de derechos humanos, transparencia, procuración de justicia, político electoral y combate a la corrupción, que en el caso se impugnan los artículos 25, apartado F, primer párrafo; así como el inciso b) fracción II y XIV; 33 fracción V; 35 segundo y cuarto párrafos; 59 fracción LI; 68 fracciones I y III; 79 fracción XXI; 113 fracción I, en sus párrafos décimo y décimo sexto; y 114 primer párrafo, todos de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, en materia político electoral”.***

El Decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de treinta de junio del presente año.

Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por el partido impugnante, se identifican los siguientes temas y disposiciones impugnadas:

SUP-OP-12/2015

<i>Temas</i>	<i>Disposiciones impugnadas</i>
<p>Tema 1.</p> <p>Inconstitucionalidad de la sustitución del vocablo "votación emitida" por el de "votación válida emitida" como parámetro para calcular el límite porcentual de la sobrerepresentación y subrepresentación.</p>	<p>Artículo:</p> <p>33, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.</p>
<p>Tema 2.</p> <p>Inconstitucionalidad del requisito para ser gobernadora o gobernador del Estado al establecer ser vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios y una deficiente regulación pues omite precisar el requisito consistente en no haber adquirido otra nacionalidad, además de contar con la mexicana por nacimiento.</p>	<p>Artículo:</p> <p>68, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.</p>
<p>Tema 3.</p> <p>Inconstitucionalidad de los diferentes plazos de separación de diversos servidores públicos para poder acceder al cargo de gobernadora o gobernador del Estado.</p>	<p>Artículos:</p> <p>35, segundo y cuarto párrafos y</p> <p>68, fracción III, primer párrafo y segundo párrafos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.</p>
<p>Tema 4.</p> <p>Inconstitucionalidad de la disposición que faculta al Congreso del Estado a requerir la comparecencia de los "órganos constitucionales autónomos" y de aquella que establece la obligación de rendir un informe anual de labores al Congreso del Estado.</p>	<p>Artículos:</p> <p>59, fracción LI, de la Constitución Política y 114, primer párrafo, del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.</p>
<p>Tema 5.</p> <p>Inconstitucionalidad de la facultad conferida al gobernador del Estado de emitir el decreto para que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convoque a elecciones extraordinarias de diputados cuando haya desaparecido el Poder Legislativo, de conformidad con lo establecido en la de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.</p>	<p>Artículo:</p> <p>79, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.</p>
<p>Tema 6.</p> <p>Inconstitucionalidad de la facultad conferida al gobernador del Estado para tener la representación política y administrativa de los municipios fuera del territorio del Estado, como representante de toda la</p>	<p>Artículo:</p> <p>113, fracción I, párrafo décimo sexto, de la de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.</p>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

entidad.	
Tema 7. Inconstitucionalidad del artículo 25, Apartado B, fracciones II y XIV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.	Artículo: 25, Apartado B, fracciones II y XIV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez.

Tema 1. Inconstitucionalidad de la sustitución del vocablo “votación emitida” por el de “votación válida emitida” como parámetro para calcular el límite porcentual de la sobre representación y sub representación. (Artículo 33, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca)

Las porciones normativas de la disposición jurídica precisada son las siguientes:

“ARTICULO 33. El Congreso del Estado estará integrado por 25 diputados electos según el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 17 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal y se sujetará a lo que en lo particular disponga la ley y a las bases siguientes:

[...]

V.- La legislatura del Estado se integrará por diputados y diputadas electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del

total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de **votación válida emitida**.

Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su **votación válida emitida** más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

[...]"

Concepto de invalidez

El partido político MORENA alega que las porciones normativas contenidas en la fracción V del artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, que establecen que la **"votación válida emitida"** constituye el parámetro a partir del cual se calculan los porcentajes de sobre y sub representación, son contrarias a lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que, según exponen, prevé como referente para calcular dichos porcentajes la **"votación emitida"**.

Al respecto, el partido político inconforme alega que al incorporar el Constituyente local la palabra **válida**, ello genera una modificación sustancial sobre la base numérica que se encuentra constitucionalmente prevista para calcular los porcentajes de sobre y sub representación en la integración del Congreso local, pues, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, la votación emitida se



SUP-OP-12/2015

obtiene después de sumar la totalidad de los votos depositados en las urnas, mientras que la votación válida emitida es el resultado de restar a la votación emitida, los votos nulos y los anulados.

Opinión

En concepto de esta Sala Superior las porciones normativas cuestionadas del artículo 33, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca resultan apegadas al orden constitucional, en la medida en que el parámetro de votación válida emitida que el legislador local estableció una base para definir los límites de sobre y sub representación que se ajusta al orden constitucional.

Para arribar a dicha conclusión debe hacerse alusión a lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone lo siguiente:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

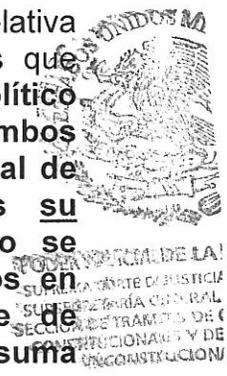
II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados

SUP-OP-12/2015

en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

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

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. **En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.**



[...].”

Como se puede apreciar, el citado artículo establece, entre otros aspectos, que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes.

En este sentido en tal precepto se precisa que en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

legislatura local que exceda en ocho puntos **su porcentaje de votación emitida**, esto es, establece un límite a la sobrerrepresentación, y se agrega que esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

Asimismo, en el citado precepto constitucional, también se establecen límites a la sub representación de un partido político, al disponerse que en la integración de la legislatura local, el porcentaje de representación de un partido político **no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido** ~~menor~~ **menos** ocho puntos porcentuales.

Advertido lo anterior, debe reiterarse que el cuestionamiento en el presente caso consiste en determinar los valores a partir de los cuales se debe fijar el límite de la sobre y sub representación de un partido político, con base en lo previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, partiendo del hecho de que en tal disposición, el referente es la votación emitida.

Al respecto, esta Sala Superior considera que una correcta lectura del precepto aludido de la Constitución federal conduce a estimar que la base o parámetro a partir de la cual se establecen los límites a la sobre y sub representación de los partidos políticos es un aspecto que se encuentra

estrechamente vinculado con la asignación de diputados locales por el principio de representación proporcional, **por lo que deben tomarse en cuenta para tal efecto los votos emitidos a favor de los partidos políticos.**

Lo anterior, en opinión de esta Sala Superior, se advierte a partir de una interpretación gramatical del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General de la República, en concreto, de lo siguiente:

- *En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos **su porcentaje de votación emitida**, y*
- *Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma **del porcentaje de su votación emitida** más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.*

En efecto, como se puede apreciar, la lectura de las porciones normativas resaltadas permite advertir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una relación directa entre el parámetro para calcular los límites a la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

sobre y sub representación y la votación estatal que reciban los partidos políticos.

Lo anterior, en opinión de este órgano jurisdiccional, implica que para la aplicación de los referidos límites en la integración de los congresos locales, deben sustraerse los votos que no fueron emitidos por los partidos políticos contendientes, esto es, descontando cualquier elemento que distorsiona la representación proporcional.

En el caso concreto, se advierte que el Poder Constituyente del Estado de Oaxaca previó un parámetro para calcular dichos límites, precisamente, a partir de una votación depurada, pues en la fracción V del artículo 33 de la Constitución local dispuso, por un lado, que *“En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de **votación válida emitida**”*, y, por otra parte, previó que dicha base *“no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su **votación válida emitida** más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.”*

En ese sentido, con base en lo anteriormente expuesto, se estima que dicha regulación local se ajusta al orden

constitucional, toda vez que establece una relación directa entre la votación estatal que reciban los partidos políticos y el parámetro para calcular los límites a la sobre y sub representación en la integración del Congreso local.

Tema 2. Inconstitucionalidad del requisito para ser gobernadora o gobernador del Estado al establecer ser vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios y una deficiente regulación pues omite precisar el requisito consistente en no haber adquirido otra nacionalidad, además de contar con la mexicana por nacimiento. (Artículo 68, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca)

Conviene tener presente el texto del precepto legal impugnado:

“ARTICULO 68. Para ser Gobernadora o Gobernador del Estado, se requiere:

I. Ser mexicana o mexicano por nacimiento y nativa o nativo del Estado o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios.
[...]

Concepto de invalidez

El partido Morena plantea la inconstitucionalidad del artículo 68, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca desde dos perspectivas.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

La primera se refiere a que el citado artículo contraviene lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, porque **establece como requisito para ser gobernador o gobernadora del estado un plazo menor de residencia** al previsto en el citado precepto constitucional.

La segunda se relaciona con la inconstitucionalidad del precepto, por una deficiente regulación, dado que se omitió exigir a quienes pretenden ser gobernador o gobernadora del estado, abstenerse de adquirir otra nacionalidad o, en su caso, acompañar el certificado de nacionalidad mexicana, tal como lo establece el artículo 32 de la Constitución. Para el partido, esta insuficiente regulación se traduce en una afectación al principio de certeza, porque no se prevé la norma tendente a evitar conflictos por doble nacionalidad en el ejercicio del cargo, sobre todo si se toma en consideración que conforme con la Constitución, el ejercicio de los cargos de elección popular se reserva a los mexicanos por nacimiento, que no adquieran otra nacionalidad.

Opinión

A. Inconstitucionalidad por establecer un plazo menor de residencia como requisito para ejercer el cargo de Gobernador.

En opinión de esta Sala Superior, resulta contrario a la Constitución Federal el artículo 68, fracción I, de la Constitución local, porque al establecer un plazo menor de residencia

efectiva como requisito para ejercer el cargo de Gobernador en el estado, elude la restricción expresa prevista al derecho de ser votado para el cargo de Gobernador en el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.

Los preceptos mencionados en el concepto de invalidez dicen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 116

...

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, **o con residencia efectiva no menor de cinco años** inmediatamente anteriores al día de los comicios, y tener 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Política de la Entidad Federativa.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Artículo 68. Para ser Gobernadora o Gobernador del Estado, se requiere:

I. Ser mexicana o mexicano por nacimiento y nativa o nativo del Estado o vecino **con residencia efectiva no menor de tres años** inmediatamente anteriores al día de los comicios.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargo público de elección popular o de otros cargos públicos.

Como se aprecia, en el artículo reformado cuya invalidez se reclama se prevé como requisito para ser gobernadora o gobernador del estado, ser mexicana o mexicano por nacimiento, haber nacido en el estado, o bien, ser vecino con **residencia efectiva no menor a tres años**, mientras que en la



Constitución Federal se exige para ocupar el cargo de gobernador **cinco años de residencia efectiva**.

Acorde con lo estipulado en el artículo 1° de la Constitución Federal, las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar conforme con la propia Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo a las personas la protección más amplia, en el entendido de que cuando exista una restricción expresa al ejercicio de tales derechos, se debe atender a lo que indica la norma constitucional.⁴

En este sentido, debe tenerse presente que conforme con lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal y 23, párrafos 1, inciso b), y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los ciudadanos y las ciudadanas deben gozar del derecho a ser votado. De acuerdo con el último precepto mencionado, tal derecho solo puede ser reglamentado por razones de edad, **nacionalidad, residencia**, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal.

Por cuanto hace al cargo de Gobernador de un estado, el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal establece restricciones expresas al ejercicio del derecho a ser votado. Entre ellas se encuentra la relativa a la **residencia**, cuando la persona interesada en ocupar el cargo

⁴ Criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011.

SUP-OP-12/2015

no es nativa del estado. En ese supuesto se exige que la persona cuente con **residencia efectiva de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios.**

La anterior restricción encuentra su razón en la circunstancia de que la Constitución reserva a los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad, el ejercicio de algunos cargos de elección popular (artículos 32, párrafo segundo, 55, fracción I, 58, 82, párrafo primero, fracción I, 116, fracción II, último párrafo, y 122, Base Segunda, fracción I, segundo párrafo).

Por regla general, la residencia efectiva o vecindad figuran como requisitos de elegibilidad que deben cumplir las personas que pretenden obtener un cargo de elección popular, cuando no son originarias del Estado en que se realice la elección, pues la finalidad es que exista una relación entre el representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen los electores.

En materia electoral, al concepto vecindad⁵ se le atribuye una gran importancia, porque se estima que genera solidaridad social, la cual se establece entre los integrantes de una agrupación humana por razón de la convivencia que determina la cercanía del lugar donde habitan, creando lazos de unión, que sólo se logran si se vive habitualmente en dicho lugar. Se

⁵ La vecindad es la cualidad de ser vecino, el estado o situación de ser vecinas dos o más personas, pueblos o barrios. Vecino. Alguien que habita en el mismo pueblo o barrio, en la misma localidad, en la misma cuadra o edificio, alguien que está próximo a nosotros, alrededor de nosotros. (Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *La residencia como un requisito de elegibilidad electoral*, consultable en www.juridicas.unam.mx)



parte de la base de que la contigüidad de viviendas es un supuesto indispensable para que pueda producirse la convivencia vecinal, por lo que es necesario que las personas se avecinen y residan en el lugar para darse cuenta de los aspectos importantes de la comunidad. Por ello, se exige como requisito alternativo la residencia como elemento común para evidenciar la existencia del vínculo entre el gobernante o representante y sus electores, pues se parte de la premisa que por ser vecinos y residentes de la comunidad, se encuentran plenamente identificados para compartir las mismas finalidades, traducidas en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la comunidad, aun en aquellas comunidades en las que existe un mayor crecimiento de la población o en aquellos cargos cuya función no solo opera dentro de una concreta región, sino en todo el ámbito nacional.

Se deben diferenciar los vocablos "vecindad" y "residencia", pues el hecho de ser vecino de un lugar, no necesariamente implica que se reside en este. La vecindad lleva implícitos elementos de permanencia, que consisten en mantener casa, familia e intereses en una comunidad social determinada. Obedecen al hecho de que ésta es la unión o conjunto de habitantes en un solo lugar, lo que da origen a un sentimiento de solidaridad o de unión entre sus miembros donde realizan su vida, de manera que se le caracteriza por la permanencia y el arraigo, revelados por el hecho de tener un lugar para su habitación, su familia y sus intereses.

SUP-OP-12/2015

Por su parte, la residencia supone la relación de una persona con un lugar. Puede ser simple o efectiva. La **residencia efectiva** implica una relación real y prolongada, con el ánimo de permanencia. Esto es, que no sólo se asista a la comunidad de manera esporádica o temporal sino más bien, fija o permanente. Esta es la residencia que se exige como requisito de elegibilidad para los cargos de elección popular, es decir, aquella que se obtiene por vivir de manera permanente o prolongada, de forma ininterrumpida en un lugar determinado.

Como se dijo, para el caso de los gobernadores, la Constitución prevé que cuando no son originarios del Estado, deben tener una residencia efectiva (esto es, prolongada, permanente) **no menor a cinco años** inmediatamente anteriores al día de la elección, pues se presume que ese lapso es suficiente para generar la relación entre el gobernante y la comunidad, el conocimiento del primero del entorno político, social, cultural y económico, que le permitirá identificar las necesidades, prioridades y problemáticas a fin de atenderlas y con ello generar los mayores beneficios a las distintas comunidades que integran el estado.

A diferencia de lo que acontece con la restricción inherente a la edad para ser gobernador (30 años) donde el Poder Revisor de la Constitución Federal otorgó potestades a las legislaturas constitucionales locales para que en sus Constituciones se establezca una edad menor para ocupar el cargo de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

governador, en el caso del requisito correspondiente a la residencia efectiva, la constitución establece la temporalidad no menor a cinco años, sin darle la posibilidad a las legislaturas locales que establezcan un plazo menor, por lo que resulta contrario a la Constitución que la Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca prevea un lapso menor de residencia como requisito de elegibilidad para ser gobernador del estado; de ahí que en opinión de esta Sala Superior, la porción normativa en estudio resulte inconstitucional.



FEDERACIÓN
A DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
Y DE INTERÉS
LOS DE

B. Inconstitucionalidad por omitir exigir expresamente a quienes pretenden ser Gobernador o Gobernadora del estado, abstenerse de adquirir otra nacionalidad o, en su caso, acompañar el certificado de nacionalidad mexicana.

Esta Sala Superior opina que no existen elementos para considerar que la falta de regulación expresa referida por el accionante afecte de inconstitucionalidad el artículo 68, fracción I, de la Constitución local, porque lo previsto en el artículo 32, segundo párrafo, de la Constitución Federal no requiere ser regulado en algún ordenamiento local para ser aplicado, dado que cuando se surte alguno de los supuestos que regula se aplican las reglas previstas en la Ley de Nacionalidad, cuya observancia es general en todo el territorio nacional.

En efecto, el artículo 32 citado dispone:

SUP-OP-12/2015

Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El **ejercicio de los cargos** y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, **se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.** Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

Con la reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, se aceptó la posibilidad de que una persona cuente con "doble nacionalidad". Por ello, el artículo 32 de la propia Constitución establece que la ley reglamentaria se haga cargo de regular el ejercicio de los derechos de las personas que posean otra nacionalidad y que establezca las normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

Para el caso, los artículos 1, 2, 3, 15, 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad resultan relevantes para definir la manera de proceder que deben seguir las autoridades para cumplir con el mandato constitucional. Tales preceptos establecen:

Artículo 1o. La presente Ley es reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. Su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo 2°. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:



[...]

II. Certificado de nacionalidad mexicana: Instrumento jurídico por el cual se reconoce la nacionalidad mexicana por nacimiento y que no se ha adquirido otra nacionalidad;

[...]

Artículo 3°. Son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana, cualquiera de los siguientes:

I. El acta de nacimiento expedida conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables;

II. El certificado de nacionalidad mexicana, el cual se expedirá a petición de parte, exclusivamente para los efectos de los artículos 16 y 17 de esta Ley;

III. La carta de naturalización;

IV. El pasaporte; V. La cédula de identidad ciudadana; y

VI. La matrícula consular que cuente con los siguientes elementos de seguridad:

a) Fotografía digitalizada;

b) Banda magnética, e

c) Identificación holográfica.

VII. A falta de los documentos probatorios mencionados en las fracciones anteriores, se podrá acreditar la nacionalidad mediante cualquier elemento que, de conformidad con la ley, lleve a la autoridad a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de la nacionalidad mexicana.

Artículo 15. En los términos del párrafo segundo del artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el ejercicio de algún cargo o función se reserve a quien tenga la calidad de mexicano por nacimiento y no haya adquirido otra nacionalidad, será necesario que la disposición aplicable así lo señale expresamente.

Artículo 16. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, deberán presentar el certificado de nacionalidad mexicana, cuando pretendan acceder al ejercicio de algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad. Al efecto, las autoridades correspondientes deberán exigir a los interesados la presentación de dicho certificado. En el caso de que durante el desempeño del cargo o función adquieran otra nacionalidad, cesarán inmediatamente en sus funciones.

Artículo 17. Los mexicanos por nacimiento a los que otro Estado considere como sus nacionales, podrán solicitar a la Secretaría el certificado de nacionalidad mexicana, únicamente para los efectos del artículo anterior.

SUP-OP-12/2015

Para ello, **formularán renuncia expresa** a la nacionalidad que les sea atribuida, a toda sumisión, obediencia y fidelidad a cualquier Estado extranjero, especialmente de aquél que le atribuya la otra nacionalidad, a toda protección extraña a las leyes y autoridades mexicanas, y a todo derecho que los tratados o convenciones internacionales concedan a los extranjeros. Asimismo, protestarán adhesión, obediencia y sumisión a las leyes y autoridades mexicanas y se abstendrán de realizar cualquier conducta que implique sumisión a un Estado extranjero.

El certificado de nacionalidad mexicana se expedirá una vez que el interesado haya cumplido con los requisitos de esta Ley y su reglamento.

Como se aprecia, la Ley de Nacionalidad establece los supuestos necesarios para la aplicación de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución; de ahí que en opinión de esta Sala Superior, no existe la inconstitucionalidad por omisión alegada, puesto que tal disposición no requiere ser reglamentada a nivel local para surtir plenos efectos.

Tema 3. Artículos 35, segundo y cuarto párrafos y 68, fracción III, primer párrafo y segundo párrafos, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Las disposiciones legales impugnadas son del tenor siguiente (énfasis en el original):

“ARTICULO 35. [...]”

Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la Secretaria o Secretario General de Gobierno, las y los Secretarios de la Administración Pública Estatal,



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

Subsecretarias o Subsecretarios de Gobierno, El o La Fiscal General, las Presidentas o los Presidentes Municipales, Militares en servicio activo y cualquier otra u otro servidor público de la Federación, del Estado o de los Municipios con facultades ejecutivas, sólo pueden ser electas o electos para ocupar algún cargo de elección popular, si se separan de sus cargos con noventa días de anticipación a la fecha de su elección.

[...]

Las Magistradas y Magistrados y la Secretaria o Secretario General del Tribunal Estatal Electoral; la Auditora o Auditor y las Sub-Auditoras y Sub Auditores de la Auditoría Superior del Estado; los titulares del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca, la Presidenta o Presidente, las Consejeras y los Consejeros, la Visitadora o el Visitador General y la Secretaria Ejecutiva o Secretario Ejecutivo de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Oaxaca, así como las Magistradas y Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas, la Fiscal o el Fiscal General del Estado de Oaxaca así como los Fiscales Especiales, no podrán ser electas o electos para ningún cargo de elección popular, sino hasta después de transcurridos dos años de haberse separado de su cargo.

“ARTICULO 68. Para ser Gobernadora o Gobernador del Estado, se requiere:

[...]

III. No ser Presidenta o Presidente de la República, Secretaria o Secretario Estatal o Federal, Magistrada o Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado y Tribunales Especializados, integrantes del máximo órgano de dirección en los Órganos Constitucionales Autónomos o Fiscal General o Especial del Estado, ni Directora o Director de organismo descentralizado, empresa de participación estatal o fideicomiso público, a menos que se separe del cargo, en forma definitiva seis meses antes del día de la elección, conforme a lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta Constitución y en las leyes de la materia;

Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, Secretarios de Estudio y cuenta, o instructores, directores y contralor, así como, las Consejeras y Consejeros de los Consejos Generales, Distritales o Municipales, Secretario

Ejecutivo, Directores o personal profesional directivo y Contralor del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, sólo pueden ser electas o electos, Gobernadora o Gobernador, si se separan de manera definitiva de sus cargos dos años antes del día de la elección en que participen.
[...]"

Concepto de invalidez

El partido impugnantes aduce, en esencia, que las porciones normativas controvertidas establecidas en los párrafos segundo y cuarto del artículo 35 y en ambos párrafos de la fracción III del artículo 68 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca son inconstitucionales y opuestas a los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, pacto federal, supremacía constitucional e igualdad ante la ley, en tanto exigen plazos distintos de separación de sus cargos a los Magistrados Electorales, Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, Fiscal General y Especiales del Estado, integrantes del máximo órgano de dirección en los Órganos Constitucionales Autónomos y otros funcionarios públicos para poder acceder al cargo de Gobernador o Gobernadora, los cuales no son conformes entre sí o con lo previsto en normas constitucionales o de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuanto a los plazos de separación de cargos públicos se refiere, así como en función de los principios de igualdad ante la ley, certeza y objetividad electorales.

El partido accionante añade que el Constituyente del Estado de Oaxaca dispuso, irregularmente, como requisito de elegibilidad a reunir por candidatos a cualquier cargo de elección popular y



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

particularmente el de gobernadora o gobernador del Estado
plazos distintos y diferenciados de separación de servidores
públicos.

Opinión

De cara a los planteamientos hechos valer por el partido
accionante, es preciso abordar los siguientes temas:

- **¿Existe una justificación objetiva y razonable para imponer distintos plazos de separación diferenciados en razón del rango o nivel de los servidores públicos que aspiren a un puesto de elección popular?**
- **¿Es válido exigir a las magistradas y magistrados del Tribunal Estatal Electoral un plazo de dos años para separarse de manera definitiva de sus cargos frente a un plazo menor exigido para Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia en razón de las funciones desempeñadas?**
- **Incongruencia de lo dispuesto en el segundo y cuarto párrafos del artículo 35 de la Constitución local en relación con el requisito de separación del cargo del titular de la Fiscalía General del Estado.**

3.1. ¿Existe una justificación objetiva y razonable para imponer distintos plazos de separación diferenciados en razón del rango o nivel de los servidores públicos que aspiren a un puesto de elección popular?

En opinión de esta Sala Superior, sí hay razones objetivas que justifican la previsión de plazos diferenciados para que los servidores públicos de distinto rango que aspiran a un cargo de elección popular se separen del cargo.

En virtud del decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el nueve de agosto de dos mil doce, se reformaron el párrafo primero y la fracción II del artículo 35.⁶

En lo que interesa, el artículo 35, fracción II, constitucional *reconoce* —para usar la terminología del artículo 1º constitucional— el **derecho** del ciudadano, por una parte, de **poder ser votado para todos los cargos de elección popular**, teniendo las **calidades** que establezca la ley.

⁶ **Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:**

[...]

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

[...]



Esta Sala Superior ha sostenido que el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un **derecho fundamental de base constitucional y configuración legal** en cuanto a que **deben establecerse en la ley las calidades** (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), según se desprende de la interpretación gramatical de dicho precepto, así como de su interpretación sistemática y funcional con otras disposiciones constitucionales aplicables.

También ha señalado⁷ que la expresión "**calidades que establezca la ley**" alude a las circunstancias, condiciones, requisitos o términos establecidos por el legislador para el ejercicio de los derechos de participación política por parte de los ciudadanos, **en el entendido de que esas "calidades" o requisitos no deben ser necesariamente "inherentes al ser humano", sino que pueden incluir otras condiciones**, siempre que sean **razonables y establecidas en leyes que se dictaren por razones de interés general**, lo que es compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del *Caso Castañeda Gutman*,⁸ ha destacado que el contenido del artículo 23 de la Convención Americana debe ser

⁷ Entre otros, al resolver los expedientes SUP-JDC-494/2012 y SUP-JDC-3234/2012.

⁸ *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, pár. 153.

SUP-OP-12/2015

interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no se debe interpretar de manera aislada, ni ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para darle sentido a dicha norma.

En particular, la obligación positiva de los Estados consistente en el **diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos**, para lo cual deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.

En lo que es materia de estudio, entre las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que puede establecer el legislador ordinario se encuentra el de definir un plazo para aquellos casos en los que se desempeñe un cargo, a fin de garantizar la imparcialidad, independencia y autonomía de las instituciones y de las personas que las integran. También se encuentran aquellos supuestos en los que el plazo debe estar orientado a garantizar la plena observancia de los principios y las reglas establecidas en el sistema electoral, para hacer compatible el desempeño del cargo con las actividades que implica la postulación de una persona en un cargo de elección popular.

En última instancia, las calidades que se establezcan en la ley deben respetar el contenido esencial de este derecho



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

fundamental previsto constitucionalmente y han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad; en todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse en favor del bien común o del interés general.

Cabe señalar que el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado **en condiciones de igualdad**: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a 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 iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

El legislador ordinario no es omnipotente, sino que su ámbito competencial está delimitado por la propia Constitución federal, por lo que el legislador ordinario, en el ámbito de su competencia, tiene, dentro de los límites que la Constitución le impone para la configuración legislativa de los derechos fundamentales, la potestad de regular el ejercicio de los mismos, estableciendo los requisitos que juzgue necesarios, en atención a las particularidades del desarrollo político y social, así como la necesidad de preservar o salvaguardar otros principios, fines o valores constitucionales, como la democracia

SUP-OP-12/2015

representativa, el sistema constitucional de partidos y los principios de imparcialidad, independencia, certeza y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones.

Esta Sala superior ha opinado⁹ que una de las finalidades de las normas que **establecen la separación de cargos públicos para contender en un proceso electoral**, consisten en la preservación de condiciones que garanticen la realización de elecciones en que prevalezca la **igualdad de oportunidades** en la contienda electoral, así como la **neutralidad de los servidores públicos que aspiren a un cargo público de elección popular**, ya sea que hubieren sido designados o electos, y a fin de que no se prevalezcan o beneficien de las facultades o ascendencia que deriva del cargo, empleo o comisión, en la contienda con quebranto de los principios que deben primar en todo proceso electoral. Otra de las finalidades consiste en armonizar el sistema con las restricciones temporales previstas para aquellas autoridades encargadas de organizar las elecciones o de resolver los conflictos que se presenten en ellas.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior opina, que sí se encuentra justificado que el legislador establezca plazos diferenciados para la separación del cargo para aquellos servidores que aspiren a un cargo de elección popular, siempre que tales plazos resulten acordes con los principios, reglas y

⁹ Puede consultarse la opinión identificada con la clave SUP-OP-7/2009.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

limitaciones establecidas por el propio Poder Revisor de la Constitución y por el legislador federal en el desarrollo legislativo, pues la distinción no vulnera la finalidad perseguida con la exigencia de la separación del cargo público.

En el caso, el partido Morena plantea que el legislador constitucional de Oaxaca actuó fuera del rango constitucional, al establecer plazos diferentes para distintos servidores públicos y, por ende, un trato diferenciado en atención al tipo de funciones desempeñadas.

Al respecto, esta Sala Superior opina que tal diferenciación, por sí misma, no resulta violatoria del principio de igualdad, puesto que con excepción de las diferencias injustificadas que más adelante se identificarán, el establecimiento de esos plazos diferentes encuentra una justificación razonable y objetiva no solo en algunas restricciones expresas previstas en la Constitución, como acontece en el caso de los Consejeros Electorales estatales, respecto de los cuales el párrafo 4º del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución establece, que no podrán ser postulados para un cargo de elección popular durante los dos años posteriores al término de su encargo, sino además, en la función que realizan los servidores públicos, pues esos plazos diferenciados permiten que los distintos funcionarios públicos y autoridades electorales cumplan con su responsabilidad por el tiempo para el cual fueron electos o designados, permitiéndoles separarse del

cargo con la oportunidad necesaria para ejercer su derecho a ser votado y para resguardar los principios de imparcialidad, independencia, neutralidad, establecidos como rectores en el sistema electoral, lo cual es compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3.2. ¿Es válido exigir a las magistradas y magistrados del Tribunal Estatal Electoral un plazo de dos años para separarse de manera definitiva de sus cargos frente a un plazo menor exigido para Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia en razón de las funciones desempeñadas?

En principio, se puede considerar que el legislador ordinario puede establecer plazos diferentes y, por ende, un trato diferenciado en atención al tipo de funciones desempeñadas, sin que se viole necesariamente el principio de igualdad, siempre y cuando la medida legislativa tenga una justificación razonable y objetiva, así como que se encuentren establecidas en leyes que se dictaren por razones de interés general, lo que es compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como puede ser el caso de tener en cuenta si la función jurisdiccional se realiza, por ejemplo, en el ámbito electoral, o bien en otras ramas del derecho que no están directa e inmediatamente relacionadas con el acceso a cargos de elección popular.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

No obstante lo anterior, esta Sala Superior considera que resulta inconstitucional la porción normativa del artículo 35, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que prevé un plazo del plazo de **dos años** previsto para que las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca se separen de manera definitiva de sus cargos para poder ser electas o electos a algún cargo de elección popular.

Para poder arribar a dicha conclusión es necesario hacer referencia a lo dispuesto en los artículos 106 y 107 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales disponen lo siguiente:

Artículo 106.

1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco magistrados, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada estado o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
2. Los magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.
3. Los magistrados electorales serán los responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales.

Artículo 107.

1. Durante el periodo de su encargo, los magistrados electorales no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquéllos en que actúen en representación de la autoridad electoral jurisdiccional local,

SUP-OP-12/2015

y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

2. Concluido su encargo, **no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales se hayan pronunciado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, por un plazo equivalente a una cuarta parte del tiempo en que haya ejercido su función.**

De los preceptos jurídicos señalados se destacan, entre otras cuestiones, dos aspectos fundamentales para orientar la solución del tema que se analiza:

- i. Los magistrados que formen parte de las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas **permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezcan las Constituciones de cada Estado, o bien, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y**
- ii. Concluido su encargo, los citados magistrados electorales locales no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales se hayan pronunciado, **ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, por un plazo equivalente a una cuarta parte del tiempo en que haya ejercido su función.**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

De acuerdo con lo anterior, se advierte que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece de manera puntual una directriz encaminada a precisar el plazo en que los magistrados de las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se encuentran impedidos, entre otras cuestiones, para ser postulados para ocupar algún cargo de elección popular, una vez concluida su labor, **consistente en el tiempo equivalente a una cuarta parte del tiempo en que haya ejercido su función.**

Por ende, si la regla general para la duración del ejercicio de las funciones de los magistrado de tales órganos jurisdiccionales locales es de siete años, es decir, de ochenta y cuatro meses, conforme a lo previsto en el artículo 106, párrafo 1, de la citada ley general, entonces debe considerarse que, en principio, **el tiempo equivalente a una cuarta parte del ejercicio de su función equivale a veintiún meses.**¹⁰

Al respecto, esta Sala Superior considera que el Constituyente local debió atender a dicho plazo al momento de regular lo relativo a la antelación con la que deberán de separarse los Magistrados del Tribunal Electoral de la entidad federativa para poder ser electos a ocupar un cargo de elección popular, en atención a lo establecido los artículos 116, Base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –que

¹⁰ Cifra resultante de dividir el total de meses que dura el ejercicio de la función de los magistrados electorales locales entre cuatro, lo que equivale a una cuarta parte.

dispone que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deben ajustarse a las bases establecidas en la **Constitución General de la República y las leyes generales** en la materia, entre las que se encuentra incluida la referida Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales– y 1º, párrafo 3, de la citada ley general, que establece que las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución Federal y en dicho ordenamiento jurídico.

No obstante, se advierte que en la especie el legislador oaxaqueño no se ajustó a la pauta temporal precisada con antelación, pues en la porción normativa tildada de inconstitucional, **previó un plazo diferente y agravado respecto del establecido en la citada ley general, de dos años previos al día de la elección en que participen, que equivalen a veinticuatro meses**, circunstancia que excede en tres meses la temporalidad establecida como impedimento para que los magistrados electorales locales puedan ser postulados para ocupar algún cargo de elección popular una vez concluida su labor, la cual, como se ha razonado, es de veintiún meses a partir del parámetro establecido en el artículo 107, párrafo 2, de la multicitada ley general.

En esas condiciones, se concluye que si bien resulta válido y constitucionalmente legítimo exigir a las magistradas y magistrados del Tribunal Estatal Electoral separarse de su cargo en un plazo mayor al que la propia legislación local exige



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

para los integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa, por las razones apuntadas con antelación y, particularmente, dada la naturaleza de las funciones desempeñadas por cada uno de esos órganos jurisdiccionales y los principios jurídicos que justifican dicha diferenciación, en el caso concreto esta Sala Superior opina que no se ajusta a la regularidad constitucional la porción normativa que dispone que las magistradas y magistrados del Tribunal Estatal Electoral no podrán ser electas o electos para ningún cargo de elección popular, sino hasta después de transcurridos dos años de haberse separado de su cargo, en la medida en que establece un requisito que excede lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, una ley general o marco que resulta obligatoria obligatoria para los Estados de la República.

3.3. Incongruencia de lo dispuesto en el segundo y cuarto párrafos del artículo 35 de la Constitución local en relación con el requisito de separación del cargo del titular de la Fiscalía General del Estado.

El partido promovente sostiene la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el segundo y cuarto párrafos del artículo 35 de la Constitución local en relación con el requisito de separación del cargo del titular de la Fiscalía General del Estado, ya que en forma incongruente y contradictoria, por una parte, el artículo 35, párrafo segundo, de la Constitución local sólo exige al

SUP-OP-12/2015

titular de la Fiscalía General que se separe **noventa días** antes si pretende participar como candidato a un cargo de elección popular, mientras que el propio artículo 35, en su cuarto párrafo, de la Constitución establece que dicho titular, así como los Fiscales Especiales no podrán ser electas o electos para ningún cargo de elección popular sino hasta después de transcurridos **dos años** de haberse separado de su cargo y el primer párrafo de la fracción III del artículo 68 de la Constitución local establece que para ser gobernador o gobernador del Estado se requiere no ser titular de la Fiscalía General o Especial del Estado, a menos que se separe del cargo en forma definitiva **seis meses** antes del día de la elección.

En primer término, cabe advertir que las reglas del artículo 35 de la Constitución local establecen requisitos aplicables a los cargos de elección popular en general, al paso que el artículo 68 de la propia Constitución local establece requisitos aplicables para ser gobernador o gobernador del Estado. En esos términos puede estimarse que el artículo 35 establece reglas generales, mientras que el artículo 68 establece reglas especiales o específicas en función de la naturaleza y atribuciones del cargo de elección popular al que se aspira, que es de la titularidad del Ejecutivo Estatal.



El impugnante no reclama, en sí misma, la invalidez de los dos tipos de reglas sino que endereza sus motivos de impugnación hacia su contenido normativo intrínseco.¹¹

Precisado lo anterior, este órgano jurisdiccional federal estima que, efectivamente, el artículo 35, párrafos segundo y cuarto, impugnado, es autocontradictorio en sí mismo, ya que establece plazos diferenciados en relación con un mismo sujeto normativo, como lo es el titular de la Fiscalía General del Estado, razón por la cual, en opinión de esta Sala Superior, se violaría el principio constitucional de certeza electoral consagrado en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal.

Por lo tanto, se estima que resultan inconstitucionales los **párrafos segundo y cuarto del artículo 35** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, **exclusivamente en las porciones normativas que se refieren a “El o La Fiscal General” y “la Fiscal o el Fiscal General del Estado de Oaxaca”**.

Tema 4. Inconstitucionalidad de la disposición que faculta al Congreso del Estado a requerir la comparecencia de los “órganos constitucionales autónomos” y de aquella que establece la obligación de rendir un informe anual de labores al Congreso del Estado. (Artículos 59, fracción LI, y

¹¹ Página 36 de su escrito inicial de demanda.

114, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.)

Las disposiciones legales impugnadas son del tenor siguiente:

“ARTICULO 59. Son facultades del Congreso del Estado:

[...]

LI. Requerir la comparecencia de los secretarios de despacho del Gobierno del Estado, Consejero Jurídico, Fiscal General del Estado de Oaxaca, titulares de los órganos constitucionales autónomos, directores o administradores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, Administradores Municipales que considere pertinente, para que informen cuando se discuta o estudie un asunto relativo a su ramo o actividades, así como, para que respondan a preguntas que se les formulen;

[...]”

ARTICULO 114. Conforme a esta Constitución y sus leyes respectivas, los órganos autónomos del Estado son entes públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Gozan de autonomía técnica, para su administración presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Tienen el derecho a iniciar leyes en las materias de su competencia, presentar el proyecto de presupuesto que requieran para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, así como promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia local. Están facultados para imponer las sanciones administrativas que la Ley establezca y, en su caso, ordenar procedimientos ante la autoridad competente. Cada órgano rendirá un informe anual de labores al Congreso del Estado, el cual deberá hacer público a través de los medios electrónicos disponibles en formatos abiertos, accesibles y reutilizables.

[...]” Énfasis añadido



Concepto de invalidez

El partido impugnante sostiene, en resumen, que la fracción LI del artículo 59 y el primer párrafo del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca obligan a todos los titulares u órganos constitucionales autónomos, sin exceptuar al Consejero Presidente del Organismo Público Electoral Local, ni al Magistrado Presidente del organismo jurisdiccional estatal, ni a los propios organismos a (i) comparecer ante el Congreso del Estado cuando sean requeridos, "para que informen cuando se discuta o estudie un asunto relativo a su ramo o actividades, así como, para que respondan a preguntas que se les formulen" y (ii) a rendir un informe anual de labores al Congreso del Estado, lo cual, al decir del promovente, afecta el principio de autonomía en el funcionamiento y el de independencia en el desempeño, constitucionalmente conferidos a las autoridades electorales locales, así como los de legalidad y de certeza consagrados en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal. Agrega que actualmente existe un modelo de elección de los integrantes de las autoridades electorales locales administrativas y jurisdiccionales, en el que al no tener injerencia alguna el Congreso del Estado de Oaxaca, no puede seguir actuado como si aún siguiera rigiendo el sistema de designaciones derogado. Al efecto, invoca diversas tesis jurisprudenciales sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, cuyos rubros son:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS” y “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”.

En vista de lo anterior, el partido solicita que se declare la invalidez de las porciones impugnadas, para ordenar al Congreso que establezca la obligatoriedad de una rendición periódica de cuentas, tanto del Organismo Público Local como del órgano jurisdiccional electoral local, sin afectar su autonomía e independencia.

Opinión

Las disposiciones impugnadas son compatibles con la Constitución general de la República, de conformidad con una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica, así como particularmente una interpretación conforme con la Constitución de las porciones impugnadas en el contexto en que se encuentran insertas, como se explica a continuación.

Interpretación sistemática

La fracción LI del artículo 59¹² de la Constitución local establece que el Congreso del Estado está facultado para requerir la

¹² En relación con la entrada en vigor de la reforma al artículo 59, fracción LI, cabe señalar que el artículo **Sexto Transitorio** del Decreto número 1263 dispone: “**SEXO. Las reformas y adiciones de los artículos 35, párrafo segundo, 59, fracciones XXXIII y LI, 65, fracción IX, 68, fracción III, 101, fracción VI, 114 inciso D), 115, párrafo tercero, 117,**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

comparecencia de los secretarios de despacho del Gobierno del Estado, Consejero Jurídico, Fiscal General del Estado de Oaxaca, **“titulares de los órganos constitucionales autónomos”**, directores o administradores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, Administradores Municipales que considere pertinente, para que informen cuando se discuta o estudie un asunto relativo a su ramo o actividades, así como, para que respondan a preguntas que se les formulen.

Por su parte, el artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ubicado dentro del Título Sexto de la Constitución local denominado **“De los órganos Autónomos del Estado”**, definen los “órganos autónomos del Estado” como aquellos entes públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que gozan de autonomía técnica, para su administración presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Ciertamente, la expresión “órganos constitucionales autónomos”, aun en el lenguaje técnico-jurídico, es vaga y

párrafo primero, 118, párrafo primero y 130, de la Constitución Política del Estado Libre Soberano de Oaxaca, entrarán en vigor en la misma fecha en que inicie su vigencia la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, la cual deberá expedirse por el Congreso del Estado dentro de los 60 días naturales siguientes a la publicación del presente Decreto.

[...]

ambigua. De ahí que el propio Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Unión haya forjado diversas tesis jurisprudenciales para su esclarecimiento y que son invocadas por el promovente.

En ese sentido, si bien, en principio, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en cuanto Organismo Público Local, y el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, podrían calificar, en un sentido del término, como “órganos constitucionales autónomos locales”, lo cierto es que una interpretación sistemática de las porciones normativas controvertidas en el contexto sistemático en que se insertan, permite llegar a la conclusión de que la **autonomía en su funcionamiento y la independencia en sus decisiones** tanto de la autoridad electoral administrativa como de la autoridad jurisdiccional se encuentra garantizada en la propia Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

En efecto, el artículo 114 BIS, primer párrafo, de la propia Constitución local establece que (énfasis añadido):

“ARTICULO 114 BIS. 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 de Oaxaca y tendrá las siguientes atribuciones:
[...]

Por su parte, el artículo 114 TER, primer párrafo, de la Constitución local establece que (énfasis añadido):



“ARTICULO 114 TER. La organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones, plebiscitos, referendos y revocación de mandato en el Estado estará a cargo de un órgano denominado Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y del Instituto Nacional Electoral, gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en términos de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y la Legislación correspondiente.

[...]”

Corroborar lo anterior el hecho de que el Apartado B del artículo 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca que incluía al Instituto Estatal Electoral de Participación Ciudadana del Estado dentro de los “órganos autónomos del Estado”, fue derogado en virtud del Decreto 1263 publicado en el Periódico Oficial de treinta de junio del año en curso.

Así, acorde con lo anterior, en el sistema de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca no califican válidamente como “órganos constitucionales autónomos locales” para efectos de un pretendido control por parte del Congreso del Estado, mediante la comparecencia de sus titulares o de la rendición de informes.

Interpretación conforme

Con todo, adicionalmente, es preciso señalar que, bajo una interpretación conforme con la Constitución, las porciones normativas controvertidas, es decir, los artículos 59, fracción LI, y 114, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, no resultan inconstitucionales, siempre y cuando se interpreten en el sentido de que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, dada su autonomía e independencia consagrada en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución general de la República, no están sujetos al control congresional a que se refieren los mencionados artículos impugnados.

Sirve de respaldo argumentativo a lo anterior la tesis P. IV/2008 plenaria que lleva por rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTEPRETACIONES DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.**

Tema 5. Inconstitucionalidad de la facultad conferida al gobernador del Estado de emitir el decreto para que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convoque a elecciones extraordinarias de diputados cuando haya desaparecido el Poder Legislativo, de conformidad con lo establecido en la de la Constitución



SUP-OP-12/2015

Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (Artículo 79, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca)

La disposición legal impugnada es del tenor siguiente:

“ARTICULO 79. Son facultades del Gobernador:

[...]

XXI. Emitir el decreto para que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convoque a elecciones extraordinarias de Diputados, cuando haya desaparecido el Poder Legislativo, de conformidad con lo señalado en la Constitución Política del Estado;

[...]

Concepto de invalidez

El partido accionante sostiene, en esencia, que la disposición legal impugnada es inconstitucional, ya que confiere al gobernador del Estado facultad para emitir el decreto para que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convoque a elecciones extraordinarias de Diputados, cuando haya desaparecido el Poder Legislativo, lo que es irrazonable, aun en la hipótesis extraordinaria de desaparición del Legislativo descrita en la norma impugnada, ya que dejar en manos del gobernador la emisión del decreto es un trámite que podría hacer depender de la voluntad del Ejecutivo Estatal la celebración oportuna de los comicios, lo que objetivamente en determinadas circunstancias daría lugar a posibles conflictos de

retraso en el inicio del proceso electoral respectivo, como es notorio que acontece cuando, por motivos meramente políticos, las decisiones para la integración de los órganos del Estado mexicano se retrasan deliberadamente por la inactividad del órgano que debiera realizar las decisiones correspondientes, razón por la cual, según el partido político, tal atribución debería corresponder al Instituto de Participación Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca o en su defecto al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Opinión

Esta Sala Superior considera que el planteamiento aducido por el partido político tiene relación con la distribución de competencias para convocar a elecciones extraordinarias entre dos órganos del Estado, lo que en, principio, tendría relación con temas que pertenecen al Derecho en general y al Derecho Constitucional, en lo particular, razón por la cual no se requeriría la opinión especializada de este órgano jurisdiccional federal, en razón de que no son temas exclusivos del Derecho Electoral.

Tema 6. Inconstitucionalidad de la facultad conferida al gobernador del Estado para tener la representación política y administrativa de los municipios fuera del territorio del Estado, como representante de toda la entidad. (Artículo 113, fracción I, párrafo décimo sexto, de la de la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

La disposición legal impugnada es del tenor siguiente:

“ARTICULO 113. [...]

[...]

I.- [...]

[...]

La representación política y administrativa de los Municipios fuera del territorio del Estado, corresponde al Ejecutivo, como representante de toda la Entidad.”

Concepto de invalidez

El partido promovente sostiene que el párrafo décimo sexto de la fracción I del artículo 113 de la Constitución del Estado de Oaxaca, en el que se confiere al Gobernador de dicha entidad la representación política y administrativa de los Municipios fuera de territorio Oaxaqueño, contraviene el pacto federal y los preceptos de la Constitución general que rigen la autonomía municipal; asimismo, argumenta que tal disposición vulnera el derecho de los ciudadanos oaxaqueños a participar en la dirección de los asuntos públicos municipales a través de representantes libremente elegidos para integrar los diversos Ayuntamientos, prerrogativa consagrada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo anterior toda vez que la norma impugnada trastoca la voluntad del pueblo expresada

al elegir la integración de sus Ayuntamientos, pues al pretender conceder al ejecutivo estatal atribuciones que, por mandato expreso de la Carta Magna, pertenecen de manera exclusiva al gobierno municipal, conculca la autonomía del municipio, órgano que cuenta con personalidad jurídica propia y es un orden básico de gobierno que no está supeditado jerárquicamente al orden estatal, aun en los asuntos que deban tratarse fuera del territorio de la citada entidad federativa, por lo que se solicita declarar la invalidez del precepto mencionado.

Opinión

Esta Sala Superior considera que el mencionado concepto de invalidez abarca temas que no son propios del Derecho Electoral, sino que pertenecen al ámbito general del Derecho y del Derecho Constitucional, en lo particular, por ser planteamientos dirigidos a mostrar que la facultad conferida al gobernador del Estado para tener la representación política y administrativa de los municipios fuera del territorio del Estado, vulnera el postulado constitucional del Municipio Libre consagrado en el artículo 115, primer párrafo, de la Constitución Federal, lo que excede el ámbito del Derecho Electoral, razón por la cual se considera que no requeriría una opinión especializada de esta Sala Superior.



Tema 7. Inconstitucionalidad del artículo 25, Apartado B, fracciones II y XIV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Si bien el promovente sostiene la inconstitucionalidad del artículo 25, Apartado B, fracciones II y XIV, de la Constitución local, de la lectura integral del escrito inicial de demanda no se advierte la exposición de ningún concepto de invalidez, ni siquiera un principio de impugnación, en relación con las porciones normativas controvertidas.

En tales condiciones, ante la ausencia de conceptos de ~~invalidez~~, no existe en la demanda línea argumentativa o de impugnación alguna sobre la cual pueda emitirse opinión una opinión especializada por esta Sala Superior.

La ausencia de conceptos de invalidez se muestra en la siguiente transcripción del escrito inicial de demanda en las partes relevantes:

[...]

SÉPTIMO CONCEPTO DE INVALIDEZ. La violación del artículo 25, inciso b) fracciones II y XIV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a los preceptos 41 segundo párrafo fracción I, 54, fracción II y 116 fracción IV inciso f, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los citados numerales de la Carta Magna, en la parte que interesa, señalan:
[Página 61 de 71]

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y **las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.**

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos 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 acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como **las reglas** para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a

[Página 62 de 71]

legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley. **Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

Artículo 54. La elección de los 200 *diputados* según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. ...

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones

[Página 63 de 71]

plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrá reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

I. ...

II. ...

III. ...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

f. Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será

[Página 64 de 71]

TERCERO.- Dictar resolución, que declare la invalidez de las normas impugnadas, por no ser conformes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos; sin perjuicio de hacer interpretación conforme.

Morena, la esperanza de México

C. Martí Batres Guadarrama.

Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA"

Lo anterior se corrobora si se toma en cuenta que, según se advierte del reverso de la última página de la demanda recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debajo del sello del reloj fechador se incluye la siguiente leyenda: **“Nota: La penúltima foja indica página 64 de 71 y en su última foja no precisa folio”**.

Por lo tanto, el artículo 25, Apartado B, fracciones II y XIV, de la Constitución local no es materia de opinión.

Puntos conclusivos

Por las razones expuestas, esta Sala Superior **opina lo siguiente:**

PRIMERO. Son constitucionales los artículos **33, fracción V; 35, segundo y cuarto párrafos**, salvo lo dispuesto en el **Punto Tercero** de la presente opinión, y **68, fracción III**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

SEGUNDO. El artículo **59, fracción LI, y 114, primer párrafo**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca no resulta inconstitucional, siempre y cuando, bajo una interpretación sistemática y, particularmente, conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se interpreten en el sentido de que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y el Tribunal Electoral



SUP-OP-12/2015

del Estado de Oaxaca, no están sujetos al control congresional a que se refieren los mencionados artículos impugnados.

TERCERO. Son inconstitucionales los **párrafos segundo y cuarto del artículo 35, exclusivamente en las porciones normativas que se refieren a “El o La Fiscal General” y “la Fiscal o el Fiscal General del Estado de Oaxaca”,** respectivamente, **artículo 68, fracción I,** todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

CUARTO. No son objeto de opinión los artículos **79, fracción XXI; 113, fracción I, párrafo décimo sexto; y 25, Apartado B, fracciones II y XIV,** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Emiten la presente opinión la señora Magistrada y los señores Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la opinión disidente de la señora Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa en relación con el Tema 1, al estimar que la porción normativa respectiva no es válida, con la opinión diferenciada del señor Magistrado Flavio Galván Rivera y la opinión disidente del señor Magistrado Manuel González Oropeza, con la ausencia del señor Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, haciendo suyo el proyecto el señor Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

México, Distrito Federal, a catorce de agosto de dos mil quince.

SUP-OP-12/2015

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO



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



OPINIÓN DIFERENCIADA QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA EN LA SOLICITUD DE OPINIÓN DE ESTA SALA SUPERIOR, IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-OP-12/2015 SOLICITADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD IDENTIFICADA CON EL NUMERO 56/2015.

Porque no coincido con la totalidad de los argumentos de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior en la solicitud al rubro indicada, emito opinión diferenciada, en los términos siguientes:

Tema 1 Inconstitucionalidad de la sustitución del vocablo “votación emitida” por el de “votación válida emitida” como parámetro para calcular el límite porcentual de la sobrerrepresentación y subrepresentación.

En primer lugar, con relación al tema identificado con el número uno (1), para el suscrito, **es constitucional** lo establecido en el artículo 33, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el cual prevé que la legislatura del Estado se integrará por diputados y diputadas electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional y que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje, del total de la legislatura, que exceda en ocho puntos su porcentaje de **votación válida emitida.**

SUP-OP-12/2015

Asimismo, el citado numeral establece que esa base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules, del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su **votación válida emitida** más el ocho por ciento. De igual forma que, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Ahora bien, el partido político denominado MORENA argumenta que la norma citada es inconstitucional porque contraviene lo previsto en el artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se establece que en las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. Asimismo, que en ningún caso un partido político puede tener un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de **votación emitida**.

El motivo de mi disenso radica en que, acorde con el Sistema Jurídico Mexicano, la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional se orienta a una representación pura, razón por la que se debe partir de elementos objetivos para la asignación de diputados por el aludido principio de representación proporcional.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-12/2015

En efecto, con el principio de representación proporcional se pretende alcanzar el mayor equilibrio posible entre el porcentaje de votación obtenido por una fuerza política y el número de sus miembros que pueden integrar un órgano de representación popular, esto es, la más cercana correspondencia o proporcionalidad entre votos y ciudadanos que habrán de ejercer el cargo.

En este orden de ideas, en la Constitución federal se establecen lineamientos en cuanto a la votación requerida, es decir, la **votación total emitida**, que se integra por la suma de todos los votos depositados en las urnas.

Cabe precisar que para efectos de la asignación de diputados por el citado principio, se debe entender por **votación válida emitida** la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos más los votos emitidos a favor de los candidatos no registrados.

Asimismo, los partidos políticos que obtengan por lo menos el tres por ciento del total de la **votación válida emitida** para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrán derecho a que le sean asignados diputados por el principio de representación proporcional, independientemente de las constancias que por el principio de mayoría relativa hubiesen obtenido sus candidatos.

De igual forma, conforme a lo previsto en el artículo 15, apartado 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electoral, al partido político le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su **votación nacional emitida**, esto es la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de esa votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos; cuyo referente en la entidad federativa se debe entender como votación estatal emitida, a partir de lo previsto en el artículo 54, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es aplicable como principio general del Derecho a las entidades federativas.

En este sentido, en mi opinión, el precepto cuya inconstitucionalidad se plantea, no es contrario a la Constitución federal, dado que constituye un parámetro objetivo que le da lógica al sistema de asignación por el aludido principio de representación proporcional.

Tema 4 Inconstitucionalidad de la disposición que faculta al Congreso del Estado a requerir la comparecencia de los “órganos constitucionales autónomos” y de aquella que establece la obligación de rendir un informe anual de labores al Congreso del Estado (Artículos 59, fracción LI, y 114, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca).

Desde mi perspectiva, no se requiere la opinión especializada de este órgano colegiado, debido a que se trata de un tema de competencia, es decir, no es propio del Derecho



SUP-OP-12/2015

Electoral, sino que pertenece al ámbito general del Derecho y del Derecho Constitucional, respecto del cual ya se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

OPINIÓN DISIDENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, EN LA OPINIÓN IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-OP-12/2015, RESPECTO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2015

En torno al concepto de invalidez relativo al artículo 33, fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, mi opinión es que la disposición sí es contraria a la Constitución General de la República, al incorporar el concepto de “votación válida emitida” y no el de “votación emitida”, como parámetro para calcular los límites a la sobrerrepresentación y subrepresentación en el Congreso de dicha entidad federativa.

A mi juicio, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción II, es claro al establecer como parámetro para los límites a la sobrerrepresentación y subrepresentación en las legislaturas de las entidades federativas, la votación emitida, como un

concepto amplio y no sujeto a restricciones de tipo alguno, por lo que se entiende referido a la totalidad de los sufragios expresados en una elección.

En dicho sentido, si el referido numeral constitucional establece las bases a las que deben sujetarse las entidades federativas en la materia, no es dable admitir que en las Constituciones locales se establezcan parámetros distintos, como acontece en la norma que se analiza.

Lo anterior, en el entendido de que por "votación válida emitida" se entiende aquella que se obtiene después de restar a la votación emitida, los votos nulos y los anulados, según lo establece la fracción XXXII del artículo 2° de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Es por lo anterior, que mi opinión es en el sentido de considerar inconstitucional el artículo 33, fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en la porción correspondiente, en tanto que no se ajusta a las bases establecidas en el artículo 116, fracción II de la Constitución General de la República.

MAGISTRADO



MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA