



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-OP-14/2015.

ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD
59/2015, 61/2015 Y 62/2015.

Al 59/2015,
61/2015 y
62/2015

PROMOVENTES: DIVERSOS
INTEGRANTES DE LA
SEXAGÉSIMA SEGUNDA
LEGISLATURA DEL ESTADO DE
OAXACA Y OTROS.

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



OPINIÓN SOLICITADA A LA SALA SUPERIOR DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, POR EL SEÑOR MINISTRO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ALFREDO GUTIÉRREZ
ORTIZ MENA, INSTRUCTOR EN EL EXPEDIENTE RELATIVO
A LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD
PRECISADAS AL RUBRO.

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

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.

[...]"



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

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

Los promoventes solicitan la declaración de invalidez de: *"El Decreto número 1290, de la LXII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, mediante el cual se abrogó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca y se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, entre otras cuestiones.*

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

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

<i>Temas</i>	<i>Disposiciones impugnadas</i>
Tema 1. Violaciones sustanciales al procedimiento legislativo que dan origen a la invalidez de dicho decreto.	Acción de inconstitucionalidad 59/2015

SUP-OP-14/2015

<i>Temas</i>	<i>Disposiciones impugnadas</i>
<p>Tema 2 Inconstitucionalidad del decreto, dado que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca no puede regular la expedición de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas.</p>	<p>Séptimo transitorio y 34 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Acción de inconstitucionalidad 59/2015</p>
<p>Tema 3 La facultad del Congreso del Estado de nombrar al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado</p>	<p>Artículo 59 de la Constitución Política de dicha entidad. Acción de inconstitucionalidad 59/2015 Artículos 35, último párrafo, 38, fracción LXVI y 43, párrafo 4, transitorio octavo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Acción de inconstitucionalidad 61/2015</p>
<p>Tema 4 Inconstitucionalidad de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al extralimitarse en sus efectos en cuanto a la terminación anticipada de los ayuntamientos indígenas, en perjuicio del derecho de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.</p>	<p>Artículo 282 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Acción de inconstitucionalidad 61/2015</p>
<p>Tema 5 Definición de "votación válida emitida", "votación estatal emitida", "votación efectiva" y "votación total emitida" para la fórmula de asignación de diputados por representación proporcional, pues excluye los votos válidos emitidos por candidatos independientes e implica antinomia de conceptos respecto del umbral mínimo del 3 % que los partidos políticos nacionales deben acreditar para la asignación de curules.</p>	<p>Artículos 2, fracciones XXXII y XXXIII, 262, párrafos 2 y 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Acción de inconstitucionalidad 62/2015</p>
<p>Tema 6 Impedimento para el ejercicio del derecho a votar.</p>	<p>Artículo 12, párrafo 2, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Acción de inconstitucionalidad 62/2015</p>
<p>Tema 7 Mínimo de dos años como requisito para Magistrados Electorales de separarse de su cargo para acceder a cargos de elección popular en contraposición con los 90 días previos en que debe separarse otros cargos equivalentes.</p>	<p>Artículo 21, párrafo 1, fracciones II y IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Acción de inconstitucionalidad 62/2015</p>
<p>Tema 8 Altera el principio de representación proporcional, en cuanto a la integración de ayuntamientos de los municipios en Oaxaca.</p>	<p>Artículo 24, párrafo 1, fracciones III a VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Acción de</p>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

<i>Temas</i>	<i>Disposiciones impugnadas</i>
	inconstitucionalidad 62/2015
Tema 9. Debates en medios de comunicación local.	Artículo 154, párrafos 3, inciso b) y 4 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Acción de inconstitucionalidad 62/2015

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

TEMA 1. Violación al procedimiento legislativo.

Diversos integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura aduce la inconstitucionalidad de la reforma, por pretendidas

violaciones al procedimiento legislativo tales como:

- **Violación al principio de legalidad y democracia deliberativa**, se debe respetar la opinión de la mayoría como de la minoría parlamentaria para expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo del debate. El dictamen fue proyectado sin ser entregado de forma física
- **Reglas de votación.** El proceso deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

- **Publicación.** Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Sobre tales planteamientos esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, advierte que **no son materia de opinión** de este órgano jurisdiccional especializado debido a que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen al Derecho en lo general y del Derecho Parlamentario en lo particular, por ser planteamientos vinculados con violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo.

TEMA 2. Expedición de una legislación secundaria con fundamento en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (Artículo séptimo transitorio y 34 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.)

Precepto normativo

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA.

“ARTÍCULO 34

1. El Instituto, para el cumplimiento de sus funciones, contará con los siguientes órganos:

- I.- Órganos centrales: El Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Secretaría Ejecutiva;
- II.- Órganos ejecutivos: la Secretaría Ejecutiva, la Junta General Ejecutiva, y las direcciones ejecutivas;
- III.- Órganos electorales relativos a los pueblos indígenas: El Consejo Estatal de Sistema Normativos Electorales Indígenas;



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

IV.- Órganos desconcentrados: Los consejos distritales, los consejos municipales y las mesas directivas de casilla; y

V.- Órganos técnicos: Las Unidades Técnicas y la Contraloría General.

2. El Consejo Estatal de Sistema Normativos Electorales Indígenas tendrá las atribuciones y estructura orgánica que establezca la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca. De igual forma en dicha Ley se regulará todo lo relativo a los procesos de elección y autoridades municipales del régimen de sistemas normativos indígenas.

TRANSITORIO

SÉPTIMO.- La Ley de Sistemas Electorales Indígenas referida en el artículo 34 párrafo segundo de esta Ley será expedida en un plazo de 60 días naturales por el Congreso del Estado, contados a partir de la expedición de esta Ley. En tanto ello sucede, la Dirección Ejecutiva de sistema normativos internos del Instituto seguirá funcionando y ejerciendo sus atribuciones conforme al Código de Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, aprobado mediante Decreto Número 1335, de fecha 9 de agosto de 2012, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado con fecha 10 de agosto de 2012.

Una vez publicada esta Ley los recursos humanos y materiales de la actual Dirección Ejecutiva de sistema normativos internos del Instituto pasarán a formar parte del Consejo Estatal de Sistema Normativos Electorales Indígenas".

Concepto de Invalidez

El recurrente señala que es inconstitucional que "es inconstitucional el Decreto número 1290, publicado el 9 de julio de 2015, entrando en vigor el mismo día 9 de julio de 2015- por el que conforme artículo **SÉPTIMO TRANSITORIO** se desprende que "la Ley de Sistemas Electorales Indígenas referida en el artículo 34 párrafo segundo de esta Ley será expedida en un plazo de 60 días naturales por el Congreso

del Estado, contados a partir de la expedición de esta ley. En tanto ello sucede; la Dirección Ejecutiva de sistema normativos internos del instituto seguirá funcionando y ejerciendo sus atribuciones conforme al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, aprobado mediante Decreto Número 1335, de fecha 9 de agosto de 2012", lo antes establecido en dicho transitorio resulta inconstitucional, porque una Ley Secundaria, no puede tomarse como base, para expedir otra Ley Secundaria. Es decir, es inconstitucional que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, aprobada y publicada en el decreto que ahora se busca su invalidez, se haya establecido que la Ley de Sistemas Electorales Indígenas, sea expedida por el Congreso del Estado."

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE
SUBSECRETARÍA
SECCIÓN DE TRÁMITE
CONSTITUCIONAL
INCONSTITUCIONAL

Opinión

Sobre tales planteamientos esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, advierte que **no son materia de opinión** de este órgano jurisdiccional especializado debido a que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen al Derecho en lo general y del Derecho Constitucional en lo particular, por ser planteamientos vinculados con el sistema de facultades constitucionales en las entidades federativas, en específico, las de índole legislativa.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

De este modo, si bien el asunto versa sobre la posible inconstitucionalidad de los preceptos legales contenidos en una ley electoral local, la materia de controversia se ciñe exclusivamente a determinar si la legislatura del Estado de Oaxaca tiene facultades constitucionales para emitir legislación secundaria en materia de sistemas electorales indígenas, para lo cual se debe emprender un estudio de las facultades reglamentarias de dicho órgano legislativo, o incluso del poder reformador constitucional local, sobre la autodeterminación de los pueblos indígenas, y a su vez, verificar si por técnica legislativa es factible que dicha legislatura pueda emitir normas en la materia, dentro del sistema de facultades locales.

Por lo tanto, dicho estudio no puede ser materia de opinión por esta Sala Superior por no tratarse de un tema estrictamente electoral.

TEMA 3. Inconstitucionalidad de la facultad del Congreso del Estado de nombrar al Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. (Artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 35, último párrafo, 38, fracción LXVI y 43, párrafo 4, transitorio octavo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca).

Preceptos normativos

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

“ARTÍCULO 59.- Son facultades del Congreso del Estado:

I.- Dictar leyes para la administración del Gobierno interior del Estado, en todos los ramos; interpretarlas, aclararlas en el ámbito de sus funciones, reformarlas, derogarlas y abrogarlas;

II.- Expedir leyes reglamentarias y ejercer las facultades que le otorga la Constitución General de la República;

III.- Arreglar y fijar los límites del Estado en los términos que señala el artículo 46 de la Constitución Federal;

IV.- Iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión;

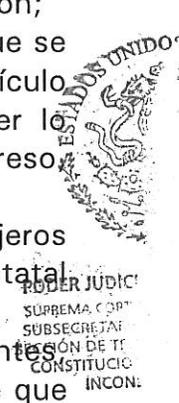
V.- Informar al Congreso de la Unión en los casos a que se refiere el inciso tercero de la fracción III del artículo setenta y tres de la Constitución General, y resolver lo conducente sobre la determinación del propio Congreso, de acuerdo con el inciso sexto de la misma fracción;

VI.- Elegir al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral Electoral;

VII.- Erigir nuevos Municipios dentro de los ya existentes siempre que los interesados comprueben debidamente que la nueva institución contará con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo, y con una población no menor de quince mil habitantes. En este caso, la Legislatura oirá la opinión de los Ayuntamientos interesados;

VIII.- Suprimir Municipios, siempre que sus rentas no alcancen a cubrir sus Presupuestos de Egresos o carezcan de capacidad para manejarse por sí mismos y administrarse a través de sus respectivos Ayuntamientos o cuando los núcleos de población que los integran no lleguen a los 15 mil habitantes;

IX.- La Legislatura Local; por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley reglamentaria prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”.





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA

"ARTÍCULO 35

...

El Secretario Ejecutivo será nombrado por la mayoría más uno de los integrantes del Congreso del Estado, a propuesta de la terna enviada por acuerdo del Consejo. Deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser Consejero Electoral, con excepción de lo dispuesto en el inciso k) del párrafo 2 del artículo 100 de la Ley General de la materia.

ARTÍCULO 38

El Consejo General del Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

LXVI. Proponer la terna al Congreso para el nombramiento del Secretario Ejecutivo;

ARTÍCULO 43



4. El Secretario Ejecutivo podrá ser removido por el voto aprobatorio de la mitad más uno de los integrantes del Congreso del Estado, por violación a los principios rectores de la función electoral que generen una grave afectación al Instituto.

TRANSITORIOS

OCTAVO.- El Congreso del Estado procederá en un plazo máximo de treinta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto a elegir el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana".

Conceptos de invalidez

Los accionantes señalan que lo dispuesto en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, contraviene lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución local, de dotar a las autoridades electorales de autonomía en el

funcionamiento e independencia en sus decisiones. Por ello, pretender que al Secretario Ejecutivo lo nombre el Congreso estatal es vulnerar la autonomía en independencia del nuevo organismo electoral del estado, además de propiciar la intromisión de uno de los poderes del estado en la vida interna del organismo. Por ello, señalan, es contrario a lo previsto en los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además dicha facultad antes correspondía al Consejo General el proponer la terna para la designación del Secretario Ejecutivo.

Adicionalmente, el PAN señala que la remoción de dicho funcionario la realiza el Congreso del Estado.

PODER JUDICIAL
MEXICANO
SUBSECRETARÍA
SECCIÓN DE TRAMITE
CONSTITUCIONAL
INCONSTITUCIONAL

Opinión

Le asiste la razón al hoy actor en el sentido de que la facultad de nombrar al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, se estima conveniente precisar el marco jurídico aplicable.

El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma a diversos artículos de la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, entre ellos, los siguientes:

"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...

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.



LA FEDERACIÓN
NACIONAL DE ASUNTOS
DE CONTROVERSIAS
DE ACCIONES DE
NACIONALIDAD

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

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:

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:

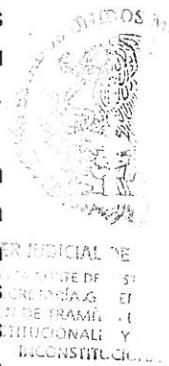
b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

1o. **Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.**

2o. El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

[...]"





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

Así, de la configuración constitucional de los nuevos organismos públicos locales electorales, se advierte que:

- La organización de las elecciones se realizara a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece la Constitución.

- El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y en el ejercicio de sus funciones, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

- El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

- El Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

- Conforme a las bases de la constitución federal y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que los organismos públicos locales electorales contarán con un

órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el **Secretario Ejecutivo, entre otros**, sólo con derecho a voz.

- El consejero Presidente y los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales, serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.



Acorde con la referida reforma constitucional en materia electoral, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por se expidió Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual, respecto de los nuevos organismos públicos electorales, establece lo siguiente:

"Artículo 1.

1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los Ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

2. Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley.

[...].

Artículo 2.

1. Esta Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

[...]

d) La integración de los organismos electorales.

Artículo 5.

1. La aplicación de esta Ley corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto, al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

[...].

Artículo 98.

1. Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

2. Los Organismos Públicos Locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes.

[...].

Artículo 99.

1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrada por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; **el Secretario Ejecutivo** y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

[...].

Artículo 104.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SECRETARÍA DE LA FEDERACIÓN
DE LA MATERIA DE ACUERDOS
CONTROVERSIALES
ELECCIONALES
SECRETARÍA DE LA FEDERACIÓN

SUP-OP-14/2015

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias:

a) Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el Instituto;

b) Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos;

c) Garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos nacionales y locales y, en su caso, a los Candidatos Independientes, en la entidad;

d) Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda;

e) Orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;

f) Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral;

g) Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el Instituto;

h) Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales;

i) Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo;

j) Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate;

k) Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el Instituto;

l) Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emitirá el Instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;

m) Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de



PODER JUD
SUPREMA
SUBSECRETARÍA
SECCIÓN DE
CONSTITUCIÓN
INCC.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el Instituto;

n) Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto;

ñ) Organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate;

o) Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral;

p) Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;

q) Informar a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el Instituto, conforme a lo previsto por esta Ley y demás disposiciones que emita el Consejo General, y

r) Las demás que determine esta Ley, y aquéllas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente".



DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA
GENERAL DE
ES DE CO
ES Y DE A
UCIONALES

De las disposiciones transcritas se desprende que respecto de la configuración legal de los nuevos organismos públicos locales electorales, se establece lo siguiente:

- La referida Ley tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales.

SUP-OP-14/2015

- Las disposiciones son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

- Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en la referida Ley.

- La Ley reglamenta las normas constitucionales relativas a las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales, así como la integración de los organismos electorales.

- La aplicación de esta Ley corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto, al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, entre otros.

- Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. **Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales.** Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

- Los Organismos Públicos Locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes.

- Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrada por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

Entre otras cosas, corresponde a los Organismos Públicos Locales aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta Ley, establezca el Instituto y las demás que se determinen en la misma, y aquéllas no reservadas al Instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente.

Conforme a las referidas reformas constitucionales y legales, se modificó la normativa electoral de Oaxaca. Al efecto, se reformaron diversos artículos de la Constitución local y de la Ley de Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en materia político-electoral, la cual establece, en lo que al caso interesa, lo siguiente:

"ARTÍCULO 59.- Son facultades del Congreso del Estado:
I.- Dictar leyes para la administración del Gobierno interior del Estado, en todos los ramos; interpretarlas, aclararlas

en el ámbito de sus funciones, reformarlas, derogarlas y abrogarlas;

II.- Expedir leyes reglamentarias y ejercer las facultades que le otorga la Constitución General de la República;

III.- Arreglar y fijar los límites del Estado en los términos que señala el artículo 46 de la Constitución Federal;

IV.- Iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión;

V.- Informar al Congreso de la Unión en los casos a que se refiere el inciso tercero de la fracción III del artículo setenta y tres de la Constitución General, y resolver lo conducente sobre la determinación del propio Congreso, de acuerdo con el inciso sexto de la misma fracción;

VI.- Elegir al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral;

VII.- Erigir nuevos Municipios dentro de los ya existentes, siempre que los interesados comprueben debidamente que la nueva institución contará con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo, y con una población no menor de quince mil habitantes. En este caso, la Legislatura oirá la opinión de los Ayuntamientos interesados;

VIII.- Suprimir Municipios, siempre que sus rentas no alcancen a cubrir sus Presupuestos de Egresos o carezcan de capacidad para manejarse por sí mismos y administrarse a través de sus respectivos Ayuntamientos o cuando los núcleos de población que los integran no lleguen a los 15 mil habitantes;

IX.- La Legislatura Local; por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley reglamentaria prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA

"ARTÍCULO 35

...

El Secretario Ejecutivo será nombrado por la mayoría más uno de los integrantes del Congreso del Estado, a propuesta de la terna enviada por acuerdo del Consejo. Deberá reunir los mismos requisitos que se exigen para ser Consejero Electoral, con excepción de lo dispuesto en el



PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE D
SECRETARÍA C
SECCIÓN DE TRAM
CONSTITUCIONA
INCONSTR



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

inciso k) del párrafo 2 del artículo 100 de la Ley General de la materia”.

“ARTÍCULO 38

El Consejo General del Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

LXVI. Proponer la terna al Congreso para el nombramiento del Secretario Ejecutivo;...”.

De la normativa en materia electoral del Estado de Oaxaca transcrita, se advierte que, en el caso que interesa, la facultad conferida al Congreso del Estado de Oaxaca, de nombrar al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, es contraria a la independencia y autonomía de la que debe de gozar la autoridad electoral, pues implica la injerencia de uno de los poderes estatales en la toma de del propio instituto estatal electoral.

Por ello, es evidente que por mandato constitucional y legal, en las entidades federativas se crearon nuevos organismos públicos electorales, lo que generó como consecuencia inmediata y directa, de acuerdo a la temporalidad prevista en el artículo NOVENO transitorio de la respectiva reforma constitucional, la designación nuevos consejeros y la posibilidad de que ellos eligieran a quien fungiría como Secretario Ejecutivo.

En este contexto normativo, queda evidenciado que la configuración constitucional y legal de los nuevos

organismos públicos locales electorales, tuvo como consecuencia inmediata y directa una nueva designación del Consejero Presidente y de los seis consejeros electorales integrantes de los respectivos órganos superiores de dirección de tales organismos, en específico del nombramiento del Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca.

En ese sentido, dado que referido Instituto constituye un nuevo organismo público local electoral que generó, a su vez, la nueva designación de la Consejera Presidenta y de los seis consejeros electorales que integran el respectivo órgano superior de dirección, esta Sala Superior opina que dicho consejo es quien debe estar facultado para designar al Secretario Ejecutivo, y no así del Congreso Local de dicha entidad.

TEMA 4. Inconstitucionalidad de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al extralimitarse en sus efectos en cuanto a la terminación anticipada de los ayuntamientos indígenas, en perjuicio del derecho de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas. (Artículo 282 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca.)



Precepto normativo

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA

“ARTÍCULO 282

1. La terminación anticipada del periodo de las autoridades indígenas puede abarcar a todos los integrantes de un Ayuntamiento, así como a las autoridades auxiliares municipales.

2. La terminación anticipada del periodo de las autoridades indígenas será procedente cuando haya transcurrido como mínimo la tercera parte de su mandato.

3. Se requiere que al menos un 20 por ciento de la ciudadanía reconocida conforme al sistema normativo del Municipio o comunidad soliciten con causas justificadas la terminación anticipada.

4. La petición de terminación anticipada puede realizarse ante las instancias o autoridades tradicionales del municipio o comunidad que corresponda, o ante el Tribunal Estatal Electoral.

5. En el primer caso, una vez recibida la petición, las instancias o autoridades tradicionales procederán conforme a los sistemas normativos del municipio o la comunidad.

6. Recibida la petición, el Tribunal Estatal Electoral deberá instruir el expediente de terminación anticipada, examinando si están reunidos los requisitos, en cuyo caso, autorizará la celebración de la Asamblea o instancia resolutive del municipio o la comunidad. El Instituto podrá coadyuvar en la realización de la Asamblea correspondiente.

7. La decisión de terminación por parte de la Asamblea o instancia resolutive requiere ser aprobada por mayoría calificada del padrón de ciudadanas y ciudadanos debidamente reconocidos en el municipio o comunidad.

8. El Tribunal Electoral revisará que en la Asamblea o instancia de toma de decisión que decida la terminación anticipada, se haya cumplido con el sistema normativo de que se trate y en su caso, resolverá la procedencia de la determinación y, tratándose de municipios, lo remitirá al Congreso del Estado.

9. En caso de no existir autoridades electas o nombradas, el Congreso del Estado, por mayoría simple, y dentro del plazo de diez días hábiles, nombrará un Encargado de la Administración Municipal que se encargue de los Asuntos



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE LA FEDERACIÓN
SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SECRETARÍA DE CONTROVERSIAS ELECTORALES Y DE ACCIONES ELECTORALES
SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

del Ayuntamiento que durará en el cargo hasta en tanto se nombren a las nuevas autoridades; asimismo, autorizará la celebración de las elecciones.

10. Si el Congreso del Estado no emite la autorización para realizar la elección en el plazo previsto en este artículo, se entenderá que queda autorizada”.

Concepto de invalidez

El recurrente señala que la petición de terminación anticipada de la gestión de ayuntamientos indígenas se puede hacer ante el Tribunal Estatal Electoral, lo que se aparta de los parámetros establecidos en el Constitución local en el sentido de que sólo faculta a la Asamblea General o institución encargada de elegir a las autoridades indígenas decidir sobre la terminación anticipada del periodo para el cual fueron electos.

De igual forma señala que el Tribunal Estatal Electoral no tiene facultades conferidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, pero además crea obstáculos innecesarios para la terminación anticipada de ayuntamientos indígenas pues señala que el Tribunal Estatal debe instruir el expediente de terminación anticipada del ayuntamiento de que se trate y en su caso autorizar la celebración de la Asamblea o instancia resolutoria del municipio o comunidad lo que invade el derecho autónomo de libre determinación consagrado en el artículo 2º de la Constitución General de la República.



Por lo que hace a la facultad del Tribunal Estatal Electoral de revisar que la Asamblea o las instituciones encargadas de elegir autoridades indígenas hayan observado el sistema normativo de que se trate y en su caso resolver la procedencia de tal determinación, el Tribunal no es el órgano facultado para tal efecto, por tanto se extralimitan sus facultades, lo que conculca el principio de supremacía constitucional, en específico el 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, lo que genera una distorsión en las instituciones jurídicas electorales lo que menoscaba la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afrooaxaqueñas.

EDERACIÓN
E LA FACIÓN
E ACUERDOS
NIVERSIA
CCIONES DE
DAD

Opinión

El artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce como derechos de las colectividades indígenas y de los individuos quienes las integran, como garantía específica tendiente a conseguir su acceso pleno a la jurisdicción estatal, que en todos los juicios y procedimientos en los cuales sean parte, individual o colectivamente, a tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, con respecto a los preceptos de la propia Ley Fundamental.

En ese sentido, se ha considerado que este derecho no reduce sus alcances a las garantías específicas contenidas en

el segundo y tercer enunciado de la fracción VIII, referida, relativas a que:

1) En todos los juicios y procedimientos en los cuales sean parte los pueblos o comunidades indígenas, individual o colectivamente, se deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, siempre y cuando se respeten los preceptos constitucionales, y

2) Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

En efecto, el derecho humano de las colectividades indígenas y de sus miembros a acceder "plenamente" a la jurisdicción estatal no se agota mediante el reconocimiento de las dos potestades recién listadas, sino que tiene un contenido normativo más amplio, con alcances de principio estructural del andamiaje constitucional. Ello en virtud, de que el derecho de acceso pleno a la justicia por parte de los pueblos, comunidades e individuos indígenas tiene como finalidad atender en última instancia a las condiciones fácticas en que se hallan los indígenas, y que tradicionalmente han obstaculizado el ejercicio de sus derechos individuales y ciudadanos, en particular el de acceso a la justicia impartida por el aparato estatal.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

La Constitución de Oaxaca, reconoce la composición pluricultural del Estado y, por ende, estableció en el texto de la Norma Fundamental Estatal, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, el cual se traduce en la facultad para determinar su organización social, política y de gobierno, así como sus sistemas normativos internos.

Por lo que hace a las elecciones celebradas bajo el régimen de usos y costumbres, en el artículo 2º, apartado A, fracciones I, II, III, y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, cuyo derecho a su libre determinación se ejerce en el marco constitucional de autonomía, entre otros aspectos, para decidir sus formas internas de convivencia y organización política y cultural, y elegir de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a los órganos de autoridad o representantes y en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.

Por otra parte, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, también se reconoce el derecho de la libre determinación de las comunidades indígenas para celebrar sus procedimientos electorales conforme a sus sistemas normativos internos, al establecer lo siguiente:

“Artículo 16.- El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afromexicanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del Pueblo y comunidades afromexicanas.

Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques. El Estado reconoce a las comunidades indígenas y afromexicanas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. La ley reglamentaria protegerá al Pueblo y las comunidades afromexicanas, así como a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros Estados de la República y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo, el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y, en general, para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas o por quienes legalmente los representen.

La ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el Estado. Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas y al Pueblo y comunidades afromexicanas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que



PODER JUDICIAL
SUPREMA DE
SUBSECRETARÍA
SECCIÓN DE TRÁMITE
CONSTITUCIONAL
INCONSISTENTE



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

podieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención.

La Ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas y afroamericanos el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes.

En los juicios en que un indígena o un afroamericano sea parte, las autoridades se asegurarán que de preferencia, los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la Ley vigente, su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia.

En los conflictos de límites ejidales, municipales o de bienes comunales, el Estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

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

El Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericano el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, de acuerdo a sus programas presupuestales, dictará medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

La ley reglamentaria establecerá normas y procedimientos que permitan la eficaz prestación de los servicios del Registro Civil y de otras instituciones vinculadas con dichos servicios a los pueblos y comunidades indígenas y al pueblo y comunidades afroamericanas, así como las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento.

Artículo 25.- El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se registrá por las siguientes bases:

A. DE LAS ELECCIONES

Los procesos electorales y de participación ciudadana son actos de interés público.

...

II.- La Ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Oaxaca, para la elección de



DE LA FE
JUSTICIA
NERAL DE
ES DE CO
S Y DE A
ICIONALIDAD

sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2º Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad y sancionará su contravención

En ningún caso las instituciones y prácticas comunitarias podrá limitar los derechos político electorales de los y las oaxaqueñas. Corresponderá al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca de garantizar el cumplimiento efectivo de la universalidad del sufragio, en términos que marque la Ley.

Se garantizará el cumplimiento efectivo de la igualdad de derechos, la libre determinación de los pueblos y la voluntad expresada en las asambleas comunitarias en los términos establecidos en sus sistemas normativos, así como los principios y derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y esta Constitución.

Las y los ciudadanos del Estado tienen derecho a no ser discriminados en la elección de las autoridades municipales. Los usos y costumbres de las comunidades no deben ser contrarios a los derechos fundamentales establecidos en la presente Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y esta Constitución.

CAPÍTULO V DE LA JURISDICCIÓN INDÍGENA

Artículo 112.- La Jurisdicción Indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del Artículo 16 de esta Constitución”.

También, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, al respecto prevé:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

Artículo 10. Cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus sistemas normativos internos, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; la Ley Orgánica Municipal; los artículos 17, 109 a 125 del Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, y de esta Ley.

Artículo 11. Los ayuntamientos de municipios no indígenas de los que formen parte una o varias comunidades indígenas promoverán la creación de regidurías de asuntos indígenas. Las personas que ocupen dicho cargo serán designadas conforme a sus tradiciones políticas.



LA FEDERACIÓN
COMISIÓN FEDERAL
DE MEDIACIÓN
ALTERNATIVA DE
RESOLUCIÓN DE
CONFLICTOS
DE ACCIONES DE
INJUSTICIA

Artículo 12. Las autoridades municipales respetarán la autonomía de las comunidades indígenas que formen parte de municipios no indígenas. En caso de disenso, el Estado, por conducto de la Secretaría de Asuntos Indígenas, buscará la concertación y la convivencia plural.

Artículo 13. Los pueblos y comunidades indígenas podrán formar asociaciones para los fines que consideren convenientes, de acuerdo al artículo 113 fracción V de la Constitución Política Local. Así mismo, tendrán el derecho de adoptar libremente su toponimia, cultura, lengua y formas de gobierno, del pueblo indígena al que pertenezcan. Por cuanto a sus relaciones fuera del territorio del estado se estará a lo dispuesto por el artículo 113 fracción I último párrafo de la Constitución Política del Estado.

(...)

Artículo 19. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a mantener y desarrollar sus propias identidades, incluyendo el derecho a identificarse a sí mismos y a ser reconocidos como tales.

Artículo 20. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres. El Estado, a través de sus Instituciones competentes y sus programas culturales, en el ámbito de sus atribuciones y presupuestos apoyará a los pueblos y comunidades indígenas en el mantenimiento, protección y desarrollo de sus manifestaciones culturales actuales y en el cuidado de las de sus ancestros que aún se conservan, incluyendo sitios arqueológicos, centros ceremoniales,

monumentos históricos, tecnologías, artes, artesanías, expresiones musicales, literatura oral y escrita.

Artículo 21.- El Estado, a través de sus Instituciones competentes, vigilará y en su caso ejercitará las acciones tendientes a la restitución de los bienes culturales e intelectuales que les hayan sido privados a los pueblos y comunidades indígenas sin su consentimiento”.

De la normativa trasunta se advierte que el Estado de Oaxaca reconoce los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas establecidos dentro de la demarcación territorial del Estado, siempre que no vulneren o contravengan lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución de la esa entidad federativa.

Además, se prevé el derecho de los pueblos indígenas a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado; así como, la obligación del Estado y de los Municipios, para respetar la autonomía de las comunidades indígenas.

Asimismo, reconoce los derechos colectivos de las comunidades indígenas para ejercerlos a través de sus autoridades tradicionales, o en su caso, quienes designen para su representación, además de reconocer su autonomía en su organización social y política conforme a sus sistemas normativos internos.

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE
SUBSECRETARÍA
SECCIÓN DE TRAM
INCONSTITUCIONALES



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

De los preceptos anteriormente referidos se concluye que el máximo ordenamiento Federal, el del Estado de Oaxaca y los tratados internacionales, otorgan a las comunidades indígenas el reconocimiento a sus sistemas normativos internos y jurisdicción a sus autoridades comunitarias. Adicionalmente, protegen y propician las prácticas democráticas en todas sus comunidades, sin que dichas prácticas limiten los derechos políticos y electorales de los ciudadanos oaxaqueños.



Al respecto, el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas actualmente se entiende como un elemento que al proporcionar autonomía a dichos pueblos contribuye a su adecuado desarrollo, sin que se interprete como un derecho a la independencia o la secesión.

De hecho, el artículo 4 de la propia Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, considera que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

Por su parte, en el Estado Mexicano, acorde con lo establecido en el pacto federal, la autonomía es la forma que los pueblos y comunidades indígenas ejercen su derecho a la libre determinación, de tal forma que en el artículo 2º constitucional se dispone en primer lugar que la Nación

Mexicana es única e indivisible, para enseguida determinar que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

En concordancia con lo expuesto, a juicio de esta Sala Superior el artículo 282, párrafo 8, en la parte que señala "*...y en su caso, resolverá la procedencia de la determinación...*", resulta contrario al principio constitucional de libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, al sujetar la determinación del máximo órgano de decisión comunitaria a la valoración, a la determinación de un órgano estatal externo.

PODER JUDICIAL DE
FEDERACIÓN
SUPREMA CORTÉ DE JUSTICIA
SUBSECRETARÍA GENERAL
SECCIÓN DE TRÁMITES
CONSTITUCIONALES Y
INCONSTITUCIONALES

En efecto, el artículo 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, considera que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

Por su parte, en el Estado Mexicano, acorde con lo establecido en el pacto federal, la autonomía es la forma que los pueblos y comunidades indígenas ejercen su derecho a la libre determinación, de tal forma que en el artículo 2º constitucional se dispone en primer lugar que la Nación Mexicana es única e indivisible, para enseguida determinar que el derecho de los pueblos indígenas a la libre



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

Conforme a lo expuesto, en opinión de esta Sala Superior la parte señalada del precepto en cuestión, resulta inconstitucional, pues implican una intromisión indebida del tribunal electoral local, en la vida interna de las comunidades indígenas al sujetar la procedencia de la solicitud de terminación anticipada de un ayuntamiento indígena a la opinión del Tribunal Electoral Local.

En efecto, tal y como se argumentó en el marco normativo enunciado, conforme a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales del estado de Oaxaca, el derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas implica la posibilidad de dotarse de sus sistemas normativos, conforme a sus prácticas y tradiciones propias, evitando la injerencia de otros tipo de autoridades en la toma de decisiones que a estos les corresponden.

En este sentido, la posibilidad de que la determinación de una asamblea general comunitaria quede supeditada a la opinión o valoración de otra autoridad ajena a aquellas de la comunidad.

En este sentido, la función del tribunal en el procedimiento en cuestión, se debe concretar únicamente, a una valoración del cumplimiento de los requisitos formales derivados de los

sistemas normativos propios de cada comunidad, pero sin que en ninguna caso, la decisión sobre la determinación de la conclusión anticipada de alguna autoridad municipal, pueda quedar, supeditada a la opinión de la citada autoridad jurisdiccional.

TEMA 5. Definición de "votación válida emitida", "votación estatal emitida", "votación efectiva" y "votación total emitida" para la fórmula de asignación de diputados por representación proporcional, pues excluye los votos válidos emitidos por candidatos independientes e implica antinomia de conceptos respecto del umbral mínimo del 3 % que los partidos políticos nacionales deben acreditar para la asignación de curules. (Artículos 2, fracciones XXXII y XXXIII, 262, párrafos 2 y 3, 263, párrafos 2 y 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.)

Las porciones normativas de las disposiciones jurídicas precisadas son las siguientes:

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA

"ARTÍCULO 2

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

...

XXXII.- **Votación válida emitida:** la que se obtiene después de restar a la votación emitida, los votos nulos y los anulados;

XXXIII.- **Votación efectiva:** la resultante de restar de la votación válida emitida los votos de los partidos políticos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

nacionales y locales que no alcanzaron el tres por ciento de la votación válida emitida, así como los votos de los partidos políticos locales con registro indígena que no hayan alcanzado en dos por ciento de la votación válida emitida, los de los partidos que no hayan postulado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos diez distritos uninominales del Estado, los votos emitidos a favor de fórmulas no registradas, los votos emitidos a favor de los candidatos independientes y los que hayan obtenido los candidatos de la coalición que no cuenten a favor de ninguno de los partidos políticos que los postularon;

ARTÍCULO 262

...

2. Para los efectos de la aplicación de la fracción IV del artículo 33 de la Constitución Estatal, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas. Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

3. En la aplicación de la aplicación de la fracción IV del artículo 33 de la Constitución Estatal, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación estatal emitida la que resulte de deducir de la votación válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación y los votos emitidos para candidatos independientes.

ARTÍCULO 263

...

2. Hará la declaratoria de aquellos partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de la votación total emitida para la lista registrada en la circunscripción plurinominal, y llevará a cabo la deducción de los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento y los votos para candidatos independientes de la votación válida emitida para obtener la votación estatal emitida;

3. La votación estatal emitida es la suma de los votos de los partidos políticos que hubieren alcanzado el tres por ciento, de la votación total emitida para que participen en la asignación de diputados por representación proporcional;...”.

AFEDERACIÓN
CI DE LA NACIÓN
AL ACUERDOS
E CONTROVERSIAS
DE ACCIONES DE
INICIALIDAD

Concepto de invalidez

Los conceptos de "*votación estatal emitida*", "*votación efectiva*", "*votación total emitida*" y "*votación válida emitida*" que utiliza el legislador oaxaqueño como elementos aplicables al desarrollo de la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, alteran el derecho y oportunidad que deben disfrutar todos los ciudadanos.

Por lo que se excluye la concreción de tales conceptos **viola** el principio de un ciudadano, un voto propio de la democracia representativa.



Opinión

En consideración de esta Sala Superior, la disposición impugnada no es contraria a las bases establecidas en el artículo 116 de la Constitución Federal.

Los términos "*votación estatal emitida*", "*votación efectiva*", "*votación total emitida*" y "*votación válida emitida*" en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, son conceptos que permiten definir la votación base que se tomará en cuenta para la asignación de legisladores y regidores por el principio de representación.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

Conforme con lo dispuesto en el artículo 2, fracción XXXII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, la votación estatal emitida *"... se obtiene después de restar a la votación emitida, los votos nulos y los anulados"*.

Por su parte, el artículo 2, fracción XXXIII de la Ley Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, por votación efectiva se entiende *"...la resultante de restar de la votación válida emitida los votos de los partidos políticos nacionales y locales que no alcanzaron el 3% de la votación válida emitida, así como los votos de los partidos políticos locales con registro indígena que no hayan alcanzado en dos por ciento de la votación válida emitida, los de los partidos que no hayan postulado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos diez distritos uninominales del Estado, los votos emitidos a favor de fórmulas no registradas, los votos emitidos a favor de los candidatos independientes y los que hayan obtenido los candidatos de la coalición que no cuenten a favor de ninguno de los partidos políticos que los postularon..."*

Por su parte, el artículo 262, párrafo 2 de la Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, por votación efectiva se entiende *"votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas. Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la suma*

de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados."

El párrafo 3 del citado precepto establece *"como votación estatal emitida la que resulte de deducir de la votación válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación y los votos emitidos para candidatos independientes"*.

Finalmente el artículo 263, párrafo 3 de la citada ley estatal establece la votación estatal emitida es la suma de los votos de los partidos políticos que hubieren alcanzado el tres por ciento, de la votación total emitida para que participen en la asignación de diputados por representación proporcional.



Esto es, de las disposiciones referidas se advierte que, para efectos de determinar los partidos políticos con derecho a participar en la asignación de curules o en su caso, de regidurías por el principio de representación proporcional, se deben de tomar en cuenta la totalidad de los **votos válidos** depositados en las urnas a favor de cada partido político, pues los **votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, se deducen de** la totalidad de los votos depositados en las urnas, para este efecto.

Esto es, lo que la norma electoral toma en consideración a fin de que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

proporcional, es la totalidad de los **votos válidos** otorgados a favor de cada partido político, pues los **votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, se deducen de** la totalidad de los votos extraídos de las urnas.

Ahora, como lo señala el actor, en los apartados de los preceptos de la legislación local, se conceptúa para efectos de la votación que será tomada en cuenta para la asignación de curules y regidurías por el principio de representación proporcional, argumenta que excluyen los votos válidos emitidos por candidatos independientes e implica antinomia respecto del umbral mínimo del 3% que los partidos nacionales deben acreditar para la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

Empero, ello es insuficiente para opinar que se contraría a la Constitución General, en la medida que la votación necesaria para determinar los partidos políticos que tienen derecho a ello, pues, tal porcentaje representa el punto de partida para permitir una mejor proporción entre los votos obtenidos por los partidos políticos con derecho a ello y los diputados o regidores de representación proporcional que le sean asignados.

Por tanto, una interpretación conforme de los artículos 2, fracciones XXXII y XXXIII, 262, párrafos 2 y 3, y 263 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales local, llevará a entenderlo, como que la votación estatal emitida o

votación válida o válida emitida "...es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados y la de los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento de esa votación."

Lo anterior, permite establecer de manera adecuada cada uno de los conceptos de votación que se utilizarán en la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional.



Atento lo anterior, se opina que la norma cuya invalidez se reclama, **no es contraria con la Constitución.**

Por otra parte, el principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de curules que corresponda a los votos emitidos a su favor, para lograr una representación más adecuada y garantizar, de forma adecuada, el derecho de participación política de las minorías y, por otra, que las legislaturas locales tienen la facultad de reglamentarlo, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Federal.

El texto del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal dispone:



“Artículo 116.- [...]

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

[...]

II.

[...]

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.



DE LA FEDERACIÓN
JUSTICIA DE LA NACIÓN
GENERAL DE ACUERDOS
RESOLUCIONES DE CONTROVERSIAS
ELECTORALES Y DE ACCIONES
DE INCONSTITUCIONALIDAD

[...]”.

El precepto constitucional invocado dispone que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos por 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, aunque esto 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 y,

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 las circunstancias reseñadas, como lo ha determinado reiteradamente⁴, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que respete los parámetros constitucionales apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.

En la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, la Suprema Corte de Justicia determinó respecto de la asignación de curules por el principio de representación proporcional, entre otras cuestiones, cuando se obtenga en las respectivas elecciones el 3% de la votación válida que las normas reclamadas eran inconstitucionales porque se invade la esfera de atribuciones de las entidades federativas, ya que la Constitución Federal en ningún momento autorizó que la legislación general en materia electoral fuera la que estableciera algún mecanismo para la asignación de diputaciones de representación proporcional local.

De esta norma se advierte que existe disposición constitucional expresa, en el sentido de que son las leyes de

⁴ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014 acumuladas, así como en las diversas acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

las entidades federativas las que deberán establecer las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional respetando solamente los límites a la sobrerrepresentación o subrepresentación correspondientes.

Además, el requisito de que obtengan a su favor en el municipio correspondiente, al menos el 3% de la votación válida emitida es razonable, pues asegura un mínimo de representatividad de los partidos en el municipio en el que pretenden obtener regidurías por el principio de representación proporcional.

Esta Sala Superior opina que las disposiciones cuestionadas, resultan conforme a la Constitución General.

En efecto, para ello es necesario tener presente que en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se 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 legislatura local que exceda en

SUP-OP-14/2015

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 menos ocho puntos porcentuales.

Como ha quedado precisado, el cuestionamiento en el presente caso, son 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**.

Cabe señalar que, a diferencia de lo que se presenta en el caso de la regulación respecto de la asignación de legisladores federales por el principio de representación proporcional (diputados y senadores al Congreso de la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

Unión), en el caso de los integrantes de las legislaturas en las entidades federativas, el marco normativo resulta más general, sin que ello implique que no pueda dársele un recto entendimiento a lo previsto por el Poder Revisor de la Constitución.

En efecto, la ley estatal electoral define cada uno de sus términos en el entendido de que el párrafo 3 del artículo 262, y el párrafo 3 del artículo 263, pues ambos establecen que la votación estatal emitida es aquella que se conforma sólo con las votaciones de los partidos con derecho a la asignación.

EDERACIÓN
DE LA
DE ACU...
CONTR...
E ACCIONES DE
NALIDAD

Ello porque el primer precepto la define como el resultado de deducir de la votación válida emitida, los votos de los partidos que no alcanzaron el umbral, mínimo y los votos de los candidatos independientes. En tanto que dicha porción normativa establece que la votación válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación y los votos emitidos para candidatos independiente.

Como puede apreciarse, conforme con dicho precepto, la votación estatal emitida resulta de la suma de las votaciones de los partidos con derecho a la asignación.

Por su parte, el párrafo 3 del artículo 263, establece que la estatal emitida es la suma de los votos de los partidos políticos que hubieren alcanzado el tres por ciento, de la

votación total emitida para que participen en la asignación de diputados por representación proporcional. De esta manera, dicho precepto también se refiere a la votación estatal emitida como aquella que se conforma con la votación de los partidos con derecho a participar en la asignación de escaños de representación proporcional.

No obstante que dicha porción normativa señale que se trate de la suma de los partidos que alcanzaron el 3% de la votación total emitida, pues, se insiste, que la esencia de la norma es que la votación estatal emitida se conforma solo con las votaciones obtenidas por los partidos con derecho a participar en la asignación de representación proporcional que de acuerdo con el artículo II del artículo 33 de la Constitución Particular del Estado, es el 3% o 2% de la votación válida emitida, dependiendo si se trata de partidos políticos nacionales o estatales respectivamente.

En consecuencia, de una interpretación conforme, sistemática y funcional, el párrafo 3 del artículo 263 de la ley electoral de Oaxaca, es acorde con la Constitucional General de la República, siempre que se entienda que establece como votación estatal emitida la que resulta de sumar los votos de los partidos políticos con derecho a la asignación de diputados de representación proporcional.

Ahora bien, respecto de posible antinomia entre lo preceptuado.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

Sobre tales planteamientos esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, advierte que **no son materia de opinión** de este órgano jurisdiccional especializado debido a que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen al Derecho en lo general, por ser planteamientos vinculados con la facultad de configuración legislativa de los Estados que integran la República Mexicana. Esto es, se trata de un conflicto normativo o antinomia corresponde a una cuestión de legalidad.

ERACIÓN
LA NACIÓN
AL RDOS
NTROVERSA
CCIONES DE
IDAD

Respecto del umbral del tres por ciento, esta Sala Superior advierte que al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que si bien los artículos 52, 54, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el principio de representación proporcional para los partidos políticos, ello no impide que los Estados, dentro de su libertad configurativa, puedan preverla para las candidaturas independientes, máxime que no existe una restricción expresa en la propia Ley Fundamental en el sentido de que los ciudadanos puedan aspirar a concursar a cargos de elección popular, exclusivamente a través del principio de mayoría relativa.

De esta manera, las restricciones y diferenciaciones realizadas por una legislación local para que los ciudadanos puedan acceder a un cargo de elección únicamente a través

del principio de mayoría relativa, resultan acordes con la libre configuración previamente aludida que asiste efectivamente al órgano legislativo estatal, en cuanto a la posibilidad de permitir el acceso de los candidatos independientes a los cargos de elección popular, bajo los principios de mayoría relativa o de representación proporcional, o bien, bajo uno solo de dichos principios⁵.

Por su parte, los artículos impugnados, como se señaló, regulan los elementos y procedimiento relativo al principio de representación proporcional, y en todos ellos se refiere a los partidos políticos.

En este sentido, el artículo 263 establece que **sólo los** partidos políticos que alcancen el 3% de la votación válida emitida y no hubieran obtenido la totalidad de las constancias de mayoría tienen derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional.

Incluso, define a la votación válida emitida como aquella que resulte de deducir de la votación total, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3% de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.

⁵ CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LOS ARTÍCULOS 116, 254, FRACCIÓN III, 272 Y 276 DE LA LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO, SON CONSTITUCIONALES. Época: Décima Época. Registro: 2005520. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. III/2014 (10a.). Página: 310.



En este orden, si bien, la legislación electoral local no excluye expresamente a los candidatos independientes de participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional, sí establece una diferenciación que permite afirmar que los ciudadanos únicamente pueden acceder de manera independiente a los cargos de elección popular de mayoría relativa.

Ello porque únicamente pueden registrarse para dichos cargos electivos (gobernador, diputados o ediles, todos, de mayoría relativa), aunado a que como se ha venido señalando, la configuración normativa local para la asignación de escaños de representación proporcional, está diseñada para que sólo participen los partidos políticos, al señalar que sólo éstos –siempre que cumplan con los requisitos atinentes- tienen derecho a dicha participación.

Lo cual, contrario a lo afirmado por las actoras, resulta constitucional, al ser acorde con la libre configuración de la que goza el Congreso local.

El precepto legal impugnado al establecer que tendrán derecho a participar de la asignación de diputados de representación proporcional todos los partidos políticos que obtengan el 3% de la votación válida emitida en el Estado, entendiendo por ésta, la que resulte de deducir de la votación total, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3% de dicha votación, los votos

emitidos para candidatos independientes y los votos nulos, excluye y discrimina los votos de los partidos políticos que no alcanzaron el 3% de la votación total emitida, lo cual es contrario al concepto de votación válida emitida establecido en los artículos 116 de la Constitución General de la República y 15, apartado 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De manera que, aduce el partido actor, le causa perjuicio la manera en que se obtiene el porcentaje para tener derecho a participar en la asignación, ya que le impide acceder a ella.

Por tanto, para dicho actor, para establecer la votación válida emitida se debe considerar la votación obtenida por aquellos partidos que alcanzaron el 3% de la votación total emitida, ya que con ello tendría derecho a participar en la asignación de escaños de representación proporcional.

El umbral mínimo del 3% de la votación válida emitida, así como que de ella se excluya la votación de los partidos que no alcanzaron el 3% de la votación total es conforme al artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el tema de la representación proporcional ha evolucionado desde una posición en que los parámetros eran los previstos en los



artículos 52 y 54 de la Constitución general⁶, hasta una posición, relativamente reciente, en que esas disposiciones constitucionales dejaron de constituir las pautas obligatorias de control para analizar la constitucionalidad de leyes electorales.

El nuevo criterio se ha integrado a partir de una serie de acciones de inconstitucionalidad que marcan una línea clara, como son: las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y acumuladas⁷, 26/2011 y acumulada⁸, 41/2012 y acumuladas⁹, así como 50/2012¹⁰.

En este sentido, la Suprema Corte ha considerado que los artículos 52 y 54 de la Constitución federal son aplicables únicamente al ámbito federal, ya que se refieren expresamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en tanto que el artículo 116, que rige para el ámbito estatal, no establece cifras o porcentajes a los cuales deban ceñirse los Estados, de manera que para determinar si una norma es constitucional o no, se debe analizar la razonabilidad del sistema electoral en el que se encuentra.

⁶ MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Época: Novena Época. Registro: 195152. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VIII, Noviembre de 1998. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 69/98. Página: 189.

⁷ Veinticinco de octubre de dos mil diez.

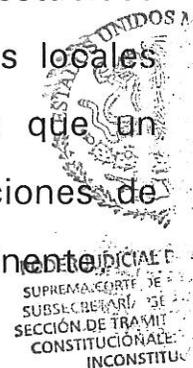
⁸ Uno de diciembre de dos mil once.

⁹ Treinta y uno de octubre de dos mil doce.

¹⁰ Veintisiete de noviembre de dos mil doce.

En este sentido, el artículo 116, fracción II, constitucional sólo establece que las legislaturas se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes, así como los límites de sobre y subrepresentación de los partidos políticos en el congreso local en relación con su votación emitida.

Como puede advertirse, la Constitución federal no establece parámetro alguno que deban seguir las legislaturas locales para establecer el umbral mínimo requerido para que un partido pueda acceder a la asignación de diputaciones de representación proporcional ni el tipo de votación atinente.



Por el contrario, la propia Constitución remite a los términos que señalen sus leyes, lo que quiere decir que existe remisión para que tal regulación la realice el legislador local.

En este sentido, como lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el establecimiento del principio de representación proporcional en el ámbito estatal, no existe obligación por parte de las legislaturas locales de seguir reglas específicas para efectos de su regulación.

De manera que la reglamentación específica es responsabilidad directa de dichas legislaturas puesto que, sobre el particular, la Constitución federal no establece lineamientos, sino que, por el contrario, establece



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

expresamente que deberá hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, siempre y cuando no contravenga las *bases generales* salvaguardadas por la propia Constitución que garantizan la efectividad del sistema electoral, entre las que se encuentra el establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.

De esta manera, contrario a lo sostenido por el partido actor, el 3% de la votación válida emitida, entendida ésta como aquella que resulta de restar de la votación total, los votos nulos, así como los emitidos a favor de candidatos independientes y partidos que no alcanzaron el 3% de la votación total, establecido en el precepto impugnado, es constitucional ya que es acorde con la señalada base de establecer un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados de representación proporcional.

Además, el hecho de que se excluya de la votación válida la votación de los partidos que no alcanzaron el 3% de la votación total, para efectos de establecer las barrera legal para acceder a la asignación de diputaciones, no resulta irracional o contraviene la norma constitucional, porque mediante el porcentaje mínimo, se distribuirán las curules a todo aquel partido cuya votación contenga una o dos veces el 3% de la votación válida emitida, esto es, que basta alcanzar dicho porcentaje de dicha votación para que se le asigne a un partido político, al menos, un escaño.

De manera que tal situación justifica jurídicamente que se solicite ese porcentaje de ese tipo de votación para poder tener derecho a la asignación de escaños de representación proporcional.

De manera que la disposición impugnada no hace nugatorio el acceso de los partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.

TEMA 6. Impedimento para el ejercicio del derecho a votar.
(Artículo 12, párrafo 2, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca).

Conviene tener presente el texto del precepto legal impugnado:

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA

"ARTÍCULO 12

...

2. El ejercicio de este derecho, solo podrá impedirse por:

...

III.- Estar prófugo de la justicia, desde que se dicte orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal;...".

Concepto de invalidez

En la hipótesis normativa prevista en el artículo 12, párrafo 2, fracción III de la Ley de Instituciones y Procedimientos



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

Electoral del Estado de Oaxaca, no existe posibilidad de una sentencia ejecutoriada o de condena firme puesto que gracias a que existe el principio de presunción de inocencia es evidente que ni el auto de formal prisión ni el estar aparentemente prófugo de la justicia es motivo suficiente e incuestionable de suspensión de derechos políticos, salvo que el imputado estuviese en prisión definitiva. Lo que contraviene los artículos 1º, 14, párrafo 2, 16, párrafo 1, 20, apartado B fracción I, 35, fracciones I y II, 41, párrafo 2, Base V, apartados A, primer párrafo y B, inciso a), numeral 3, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Esta Sala Superior ya se ha pronunciado en torno a la suspensión del derecho de sufragio en la solicitud de opinión de expediente clave SUP-OP-55/2014, en la cual se analizó si el artículo 8, fracciones III y V de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, es inconstitucional. En dicho precedente se analizó un tema similar al que se presenta, pues la legislatura del Estado de Nuevo León legisló sobre el punto en particular de la suspensión del derecho al sufragio, por estar la persona imputada sujeta a un proceso penal que amerite pena privativa de libertad, previo auto de formal prisión.

En dicha opinión, esta Sala Superior manifestó que es constitucional la medida, toda vez que dicha ley prevé como hipótesis jurídicas o presupuestos: a) Que la persona imputada se encuentre sujeta a un proceso penal; b) Que se haya dictado auto de formal prisión; y c) Que el delito por el que se impute amerite pena privativa de libertad. Con ello, partiendo de la base que el estar privado de su libertad es el elemento principal que amerita que pueda suspenderse el derecho al sufragio.

Ahora bien, el precepto legal que se combate en las acciones de inconstitucionalidad de las que deriva la presente opinión, prevé como hipótesis jurídicas: a) Que se haya dictado orden de aprehensión; b) Que se esté prófugo de la justicia; y c) Que cese dicha suspensión del derecho de sufragio hasta la prescripción de la acción penal. De este modo, la legislación en el estado de Oaxaca, con respecto a Nuevo León, va más allá en torno a la suspensión de los derechos político-electorales, pues incluso antes de que se dicte un auto de formal prisión, en el momento de la investigación que realice la autoridad ministerial se ordene la aprehensión de la persona, y ésta se encuentre prófuga de la justicia, entonces se suspende el derecho al sufragio.

Ante tales circunstancias, se considera por esta Sala Superior que el precepto legal combatido debe estimarse constitucional, en virtud de lo siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

En efecto, este órgano constitucional considera que lo dispuesto en la fracción III, apartado 2 del artículo 12 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca no resulta inconstitucional, en relación a que sea impedimento para ser elector el estar prófugo de la justicia ante una orden de aprehensión girada en su contra, pues justamente para que se estime prófugo de la justicia requiere haberse sustraído de la acción punitiva del Estado ante el temor fundado de ser privado de su libertad, en el entendido que la autoridad echa a andar toda una maquinaria administrativa para dar con el paradero de la persona para enfrentar la justicia, lo que incluso trasciende aún más que el posible delito por el que se le intentó aprehender desde un principio, constituyendo, incluso, un delito más para castigarse, en conjunto, con mayor severidad.

Ante esta situación se tiene que el precepto legal en estudio parte de la base que el estar prófugo de la justicia ante una orden de aprehensión en su contra, se suspende el derecho de sufragio. Bajo esta guisa, el accionante aduce que no es una consecuencia natural que en el caso de dar con la persona, se dicte auto de formal prisión, aunque ello sería lo más viable para fines de prevención. Esto, porque podría darse el supuesto incluso que ante la sustracción de la justicia, en caso de dar con la persona, se dicte auto de formal prisión, auto de sujeción a proceso o auto de libertad. Sin embargo, esa serie de posibilidades y contingencias no se pueden presuponer por la norma misma, además que

implica un elemento ajeno al estudio objetivo de la norma, pues implicaría hacer el estudio bajo el discurso de situaciones particulares, lo que es inadmisibile.

En efecto, el estudio de constitucionalidad que se emprenda sobre una norma general no puede hacerse depender de circunstancias particulares, abstractas o contingentes, ya que se hace depender de lo que suceda en la interpretación de la norma en cada caso concreto, de allí que incluso las situaciones que hace valer el accionante son particulares y no se puede estudiar la constitucionalidad de dicho precepto bajo esa óptica. Cobran aplicación las siguientes jurisprudencias sostenidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: **"NORMAS GENERALES. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EXPRESADOS EN SU CONTRA SI SU INCONSTITUCIONALIDAD SE HACE DEPENDER DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL SUJETO A QUIEN SE LE APLICAN"**¹¹ y **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA"**¹².

¹¹ Tesis: 2a./J. 71/2006, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Junio de 2006, Página: 215

¹² Tesis: 2a./J. 88/2003, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Octubre de 2003, página: 43



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

En estas condiciones, en el caso de la opinión contenida en el expediente SUP-OP-55/2014, en que se analizó que una persona sujeta a proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad, desde que se dicte el auto de formal prisión, es constitucional al tratarse de una restricción conforme a lo dispuesto por el artículo 38 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el presente caso, se analiza la hipótesis normativa de una persona al que se le suspende su derecho al sufragio por estar prófuga de la justicia ante una orden de aprehensión dictada en su contra, terminándose la suspensión hasta el momento en que prescriba la acción penal, es constitucional en virtud que se trata de una restricción conforme a lo dispuesto por el artículo 38 fracción V de la Constitución General. Por lo tanto, es importante en el caso que nos ocupa, realizar una interpretación conforme en sentido amplio.

Lo anterior, implica que en el caso concreto se atiendan los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como los criterios sostenidos en diversos instrumentos internacionales, en lo referente a que tal medida restrictiva, sólo será procedente, cuando el ciudadano este prófugo de la justicia ante una orden de aprehensión dictada en su contra, por la posible comisión del delito que se le imputa y de lo cual se sustrajo de la justicia, con la imposibilidad física de ejercer el derecho al voto.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la jurisprudencia de rubro: "DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD", que la interpretación de la restricción impuesta en el artículo 38, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que las prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal a partir de la emisión del auto de formal prisión, debía efectuarse en relación con el principio de presunción de inocencia.

Al efecto, se considera que opera un razonamiento similar en el caso que acontece puesto que, en primer lugar, el precepto tildado de inconstitucional es una reproducción literal de lo establecido en el artículo 38, fracción V Constitucional, puesto que al estar prófugo de la justicia, si bien no representa una imposibilidad física para ejercer el derecho de sufragio, tampoco está materialmente en libertad, pues se encuentra en constante persecución por la autoridad ministerial ante una orden de aprehensión, con lo cual no se pueden gozar las prerrogativas del ciudadano al no cooperar con el Estado para ejercer su acción punitiva, rehabilitar a la persona, indemnizar a las víctimas y restablecer el estado de derecho.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

Por otra parte, se encuentra plenamente justificada la medida adoptada por la legislatura de Oaxaca, toda vez que la misma es necesaria, idónea y proporcional, en un test de proporcionalidad, para validar la suspensión del derecho humano previsto en el artículo 35, fracción I Constitucional. Así, se tiene que la medida es idónea, toda vez que dicha sanción es justificada en la medida que a la vez de ser disuasiva, protege también otro bien jurídico tutelado, como lo es la legalidad del voto, en el sentido que dicho derecho está reservado a un ciudadano que externa su voluntad para elegir candidatos y partidos políticos que tienen como finalidad hacer preservar el estado constitucional de derecho en los cargos que ocupen. De este modo, ante la sustracción de la justicia de una persona, se hace patente, al menos a modo de presunción, que le es deleznable el sistema normativo imperante, en el cual optó por no cumplir con sus obligaciones y prefirió no asumir su responsabilidad, lo que lo hace renunciar, tácitamente, a su calidad como ciudadano.

Por otra parte, la medida es necesaria, en virtud que ante estar prófugo de la justicia, se patentan la posibilidad que puedan suspenderse sus derechos políticos por estar bajo la presunción de culpabilidad por un delito que se le imputa, lo que hace perderse la presunción *in dubio pro cive*, en virtud que su conducta antijurídica presume su voluntad de rechazar categóricamente comulgar con la serie de prerrogativas y obligaciones que como ciudadano tiene

derecho. De este modo, la suspensión tiene razón de ser, pues se rompe con el adecuado equilibrio entre las necesidades de readaptación del delincuente (por sustraerse a la justicia y el posible delito imputado a su persona), sus derechos, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito. Tales consideraciones encuentran sustento, *a contrario sensu*, de lo establecido en la jurisprudencia número 20/2011 sustentada por esta Sala Superior, de rubro: **“SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD QUE LA PRODUJO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)”**¹³.

Igualmente, la medida es proporcional, toda vez que el sacrificio derivado de la suspensión del derecho de sufragio, se encuentra plenamente justificado en tanto que es más valioso el bien jurídico tutelado a nivel constitucional, que es la emisión del voto por un ciudadano en pleno uso y goce de los derechos y prerrogativas que la Constitución, los Tratados Internacionales y la Leyes le otorgan, así como en cumplimiento de sus obligaciones, por lo que la medida privativa en un grado de ponderación encuentra justificación en que la sustracción de la justicia trae como consecuencia falta a sus deberes cívicos, que lo impiden ejercer el voto. Y de la misma manera, se considera que el principio de

¹³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 41 a 43.



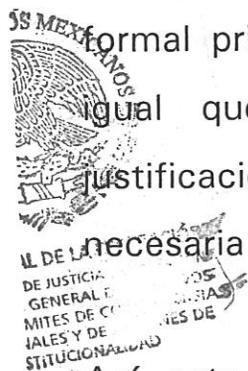
TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

presunción de inocencia se rompe categóricamente ante la sustracción de la justicia, por lo que la medida es proporcional para poder preservar otros bienes jurídicos tutelados en torno a la emisión del voto.

En otro orden de ideas, esta Sala Superior acoge el criterio que ha sustentado respecto a la suspensión del derecho a votar por estar sujeto a proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad, desde que se dicte el auto de formal prisión, puesto que se trata de una medida que, al igual que la estudiada en esta opinión, encuentra justificación constitucional y convencional por ser idónea, necesaria y proporcional.



Así, esta Sala Superior emitió la jurisprudencia 39/2013, en la que razonó que de la interpretación sistemática de los artículos 14, 16, 19, 21, 102 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y, 7, párrafo 5 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se advierte que la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión no es absoluta ni categórica, dado que las citadas disposiciones establecen las bases para admitir que, aun

cuando el ciudadano haya sido sujeto a proceso penal, al habersele otorgado la libertad caucional y materialmente no estar recluido en prisión, no existen razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales, pues resulta innegable que, salvo la limitación referida, al no haberse privado la libertad personal del sujeto y operar en su favor la presunción de inocencia, debe continuar en el uso y goce de sus derechos.

Por lo anterior, congruentes con la presunción de inocencia reconocida en la Constitución Federal como derecho fundamental y recogida en los citados instrumentos internacionales, aprobados y ratificados en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión de derechos consistente en la restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del ciudadano relativos a la participación política, debe basarse en criterios objetivos y razonables. Por tanto, tal situación resulta suficiente para considerar que, mientras no se le prive de la libertad y, por ende, se le impida el ejercicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales, así como en el caso que ante la emisión de una orden de aprehensión, dicha persona no se sustraiga de la justicia y continúe el procedimiento, tampoco hay razones que justifiquen la suspensión o merma en el derecho político-electoral de votar del ciudadano.





TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

En efecto, los artículos 14, párrafo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen lo siguiente:

"ARTÍCULO 14

...

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

...

ARTÍCULO 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

Por su parte, el artículo 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone:

Artículo 11

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

..."

Además, el numeral 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece:

"ARTÍCULO XXVI.- Se presume que todo acusado es inocente, hasta que se pruebe que es culpable.

Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales

anteriormente establecidos de acuerdo con leyes preexistentes y a que no se le imponga penas crueles, infamantes o inusitadas”.

Finalmente, los artículos 7, párrafo 5 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos contemplan lo siguiente:

“ARTÍCULO 7.- Derecho a la Libertad Personal

...

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

...

ARTÍCULO 8.- Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
- c) concesión al inculpado de tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declarar culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia".

Las disposiciones citadas conducen a estimar que, aquellas personas que se encuentren sujetas a un proceso penal, pero se encuentren en libertad al amparo de alguna de las figuras previstas en la ley, no tienen impedimento alguno para ejercer el derecho humano previsto en el artículo 35, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto, porque el derecho a la presunción de inocencia, no sólo se encuentra reconocido en el artículo 20, Apartado B, fracción I de la norma fundamental, y aunque tal norma conforme al artículo Segundo transitorio, del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de junio de 2008, por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución federal, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de su publicación, esto no obsta para ser considerado dado que se

encuentra previsto en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano que ya han sido referidos, cuyas normas protectoras de derechos humanos, deben incorporarse mediante su aplicación y observancia en el orden interno de los Estados parte.

En las relatadas condiciones, en una interpretación conforme y maximizadora de los derechos humanos, la presunción de inocencia se tendría por aplicada en el caso en que, dictada la orden de aprehensión, la persona cooperara con la autoridad hasta la definición de su situación jurídica y, en su caso, seguir un proceso penal en libertad, en prisión o incluso haberse dejado en inmediata libertad por falta de elementos para proceder. De allí que la medida adoptada por el legislador oaxaqueño es válida y conforme a la Constitución y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, toda vez que al sustraerse de la justicia se encuentra materialmente inhabilitado para cumplir sus obligaciones como ciudadano con normalidad, e incluso, de gozar derechos civiles y políticos, pues dicha medida, como se dijo, no solamente es disuasiva, sino erigida a partir de proteger la legalidad del voto emitido

TEMA 7. Mínimo de dos años como requisito para Magistrados Electorales de separarse de su cargo para acceder a cargos de elección popular en contraposición con los 90 días previos en que debe separarse otros cargos equivalentes. (Artículo 21, párrafo 1, fracciones II y IV de la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Precepto normativo

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA

"ARTÍCULO 21

1. Además de los requisitos que señala la Constitución Estatal, los candidatos a diputados, Gobernador e integrante de los Ayuntamientos deberán satisfacer los siguientes requisitos:

...

II.- No ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Secretario General de Gobierno, Secretarios de los diferentes ramos de la Administración Pública Estatal, Subsecretarios de Gobierno, Fiscal General, Presidentes Municipales, militares en servicio activo y cualquier otro servidor público de la Federación, del Estado o de los municipios con facultades ejecutivas, a menos que se separen de sus cargos con noventa días de anticipación a la fecha de su elección;

IV.- No ser Magistrados, Secretario General del Tribunal Estatal Electoral; Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, así como Director General, Secretario General o Director Ejecutivo del Instituto mencionado; Auditor y Sub Auditores de la Auditoría Superior del Estado; titulares del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; Defensor y Secretario Ejecutivo, de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, así como Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de cuentas, sino hasta después de transcurridos dos años de haberse separado de su cargo".

Concepto de invalidez

Existe antinomia entre el artículo 21, párrafo 1, fracciones II y IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca y el artículo 107, párrafo 2 de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque debe prevalecer la disposición federal ya que prevé una cuarta parte del tiempo de separación en contraste con los dos años que señala la legislación local a diferencia de otros Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.



PODER JUDICIAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
SUBSECRETARÍA GENERAL
SECCIÓN DE TRÁMITES DE
CONSTITUCIONALES Y DE
INCONSTITUCIONALES

Opinión

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

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

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 35.¹⁴

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.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

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.

¹⁴ 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;

[...]

También ha señalado¹⁵ 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*,¹⁶ ha destacado que el contenido del artículo 23 de la Convención Americana debe ser 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

¹⁵ Entre otros, al resolver los expedientes SUP-JDC-494/2012 y SUP-JDC-3234/2012. .

¹⁶ *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, pár. 153.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

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 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 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 opinado¹⁷ que una de las finalidades de las normas que **establecen la separación de cargos públicos para contender en un proceso electoral**, consisten en la

¹⁷ Puede consultarse la opinión identificada con la clave SUP-OP-7/2009



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

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 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.

2. ¿Es válido exigir a las magistradas y magistrados del Tribunal Estatal Electoral un plazo de dos años para



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

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.

Sobre tales planteamientos esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, advierte que **no son materia de opinión** de este órgano jurisdiccional especializado debido a que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen al Derecho en lo general, por ser planteamientos vinculados con la facultad de configuración legislativa de los Estados que integran la República Mexicana. Esto es, se trata de un conflicto

normativo o antinomia que corresponde a una cuestión de legalidad, que no es propiamente un aspecto electoral, tema de opinión por este órgano jurisdiccional federal.

TEMA 8. Altera el principio de representación proporcional, en cuanto a la integración de ayuntamientos de los municipios en Oaxaca. (Artículo 24, párrafo 1, fracciones III a VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.)

Precepto normativo

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA

"ARTÍCULO 24

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

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

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



PODER JUDICIAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
SUPLENTE SECRETARÍA GENERAL
SECCIÓN DE TRÁMITES
CONSTITUCIONALES Y
INCONSTITUCIONALES



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

V.- En los municipios que tengan más de quince mil a cincuenta mil habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con siete concejales electos por el principio de mayoría relativa, y hasta tres regidores electos por el principio de representación proporcional;

VI.- En los municipios que tengan menos de quince mil habitantes, el ayuntamiento se integrará hasta con cinco concejales electos por el principio de mayoría relativa y hasta dos regidores electos por el principio de representación proporcional".

Concepto de invalidez

El artículo 24, párrafo 1, fracciones III a VI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca no regula adecuadamente el principio de proporcionalidad en la integración de los ayuntamientos de los municipios pues dejan de garantizar la inclusión de un número igual de regidores electos por el referido principio frente a los electos por el principio de mayoría relativa, a fin de alcanzar en la totalidad de ediles o concejales del cabildo una correlación cercana al 60/40, entre los electos por el principio de mayoría relativa y los electos por el de representación proporcional, lo anterior, resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 115, primer párrafo, Base I, y Base VIII, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues trastoca la forma de gobierno representativo, democrático y popular que debió adoptar el Estado de Oaxaca.

RECURSOS

REPERACIÓN
LA NACIÓN
ACUERDOS
TROCERÍA
SIONES DE
AD

Opinión

En opinión de esta Sala Superior, no le asiste la razón al partido político recurrente, en atención a las siguientes consideraciones.

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



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

En ese sentido, el establecimiento del sistema de representación proporcional en el ámbito municipal, debe atender a los mismos lineamientos que la Constitución Federal señala para la integración de los órganos legislativos, esto es, que los partidos políticos que cuenten con cierto grado de representatividad estatal puedan acceder al órgano



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

de gobierno municipal, lo que no implica, desde luego, que se limite la representación integral y genérica de los intereses de una concreta colectividad, ni que éstos se subordinen a lo que ocurra en otros municipios.

Dichos principios, se concentran en los siguientes criterios:

1. Jurisprudencia 67/2011 de rubro "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL",¹⁸ que señala que es facultad de las legislaturas estatales reglamentar los porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, pues la Constitución General no establece lineamientos. No obstante, esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso puede ser sometido a un juicio de razonabilidad.

2. Jurisprudencia 19/2013 de rubro "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS

¹⁸ Consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, p. 304

LEGISLATIVOS",¹⁹ que reconoce que el principio de representación proporcional previsto para la conformación de los órganos legislativos es aplicable al nivel municipal.

3. Acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, en la que se concluyó que para el establecimiento de los porcentajes de mayoría relativa y representación proporcional se debe tomar en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, para que puedan participar en la vida política, aunque cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado al efecto, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.

Ahora bien, retomando el concepto de invalidez hecho valer por MORENA, esta Sala Superior advierte que el mismo parte de una premisa errónea consistente en que para valorar la proporcionalidad entre los cargos de mayoría relativa y representación proporcional se debe garantizar la inclusión de un número igual de regidores electos por representación proporcional frente a los electos por el principio de mayoría relativa, a fin de alcanzar la totalidad de ediles o concejales del Cabildo en una correlación cercana al 60/40 por ciento,

¹⁹ Consultable en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, p. 180.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

entre los electos por el principio de mayoría relativa y los electos por el principio de proporcionalidad.

A su dicho el artículo 24 de la Ley de Instituciones y Procedimientos del Estado de Oaxaca contempla el siguiente número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional:

Tipo de municipio	Número de regidores de mayoría relativa	Número de regidores de representación proporcional	Proporción de cargos MR/RP
Más de 50 mil a 100 mil habitantes	Hasta 9	Hasta 4	69.23/30.76%
Más de 15 mil a 50 mil	Hasta 7	3	70/30%
Menos de 15 mil habitantes	5	2	71.14/28.57%
Más de 100 mil hasta 300 mil	Hasta 11	Hasta 5	68.75/31.25%
Más de 300 mil habitantes	Hasta 15	Hasta 7	68.18/31.81%

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

Para poder evaluar esta situación es necesario recordar que la finalidad esencial de los cargos de representación

proporcional es darle participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de los órganos y evitar la sobre-representación de los partidos dominantes. Por esa razón, si bien no hay un límite específico, se considera que el treinta y tres por ciento es un mínimo suficiente para que una minoría esté suficientemente representada, ello en consideración de que esto es el porcentaje que establece la Constitución General para que se puedan presentar acciones de inconstitucionalidad por los órganos colegiados de carácter legislativo. Sobre el particular, cabe destacar que la acción de inconstitucionalidad es el instrumento jurídico para solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el control constitucional con la que cuentan las minorías para oponerse a las normas generales aprobadas por las mayorías. En ese sentido, si el treinta y tres por ciento de un órgano colegiado es suficiente para solicitar el examen de la constitucionalidad de una norma general, éste es el porcentaje que puede tomarse como adecuado para que tengan suficiente representación y puedan participar en la vida política los regidores de representación proporcional.

En este orden de ideas, tomando como base que para introducir la representación proporcional al ámbito de los ayuntamientos, deben atenderse los mismos lineamientos que se establecen para los órganos legislativos, es que el referido porcentaje de treinta y tres por ciento también puede aplicarse para evaluar la proporcionalidad entre los cargos de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

mayoría relativa y representación proporcional en los ayuntamientos. Por tanto, si la proporción contemplada por el artículo 24 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca es en la mayoría de los casos de 68.1% contra 31.81%, y en un caso, de 71.1% contra 28.5%, se concluye que ésta guarda una cercanía razonable con la establecida por el artículo 52 constitucional.

En consecuencia, esta Sala Superior opina que deben desestimarse los conceptos de invalidez hechos valer por el partido político MORENA contra el artículo 24 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca y declararse constitucional el mencionado precepto normativo.

TEMA 9. Debates en medios de comunicación local. (Artículo 154, párrafos 3, inciso b) y 4 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.)

Precepto normativo

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA

“ARTÍCULO 154

...

3. Los medios de comunicación local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

...

b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y

...

4. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo".

Concepto de invalidez

El artículo 154, párrafos 3, inciso b) y 4 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca regula en forma deficiente la realización de debates que organicen los medios de comunicación local, sin mencionar los medios de comunicación nacional, lo que vulnera los principios de certeza, máxima publicidad y objetividad electorales, así como equidad en la contienda y derecho de acceso a la información.

Lo anterior puede dar lugar a un fraude en la contienda electoral en perjuicio de la equidad en las campañas electorales, ya que prevé que los organizadores de tales debates cumplan con la participación al menos de dos candidatos de la misma elección y que la inasistencia de alguno de esos invitados no será causa para la no realización del mismo.

Además la ley estatal sólo alude a los medios de comunicación local, lo que contraviene los principio de



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

certeza y legalidad electorales, pues no hay previsión precisa acerca de los medios nacionales de comunicación que tienen la misma libertad de organizar debates entre todos los candidatos de un cargo de elección popular en las elecciones locales que se celebren en Oaxaca o si únicamente los locales, lo cual afectaría algunos medios sobre otros con trato desigual, y lo anterior contraviene el artículo 218, párrafo 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



En opinión de esta Sala Superior se advierte de la lectura e interpretación de los artículos 41, fracción III, Apartado A, y Segundo Transitorio de la Constitución, no se puede desprender que el Poder Reformador de la Constitución haya establecido un mecanismo específico para la difusión o transmisión de los debates entre candidatos, sino que confirió al legislador secundario la atribución de regular las modalidades que considerara pertinentes para su difusión en medios de comunicación.

Al respecto, la normativa constitucional señala de manera textual lo siguiente:

"Artículo 41...

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de

comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión



PODER JUDICIAL
SUPREMA
SUBSECRETARÍA
SECCIÓN DE
CONSTITUCIÓN
INR



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.



Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

...

Segundo.- El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

...

II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

...

d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio

de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta; [...]".

Por su parte, la normativa impugnada de la Ley Electoral señala textualmente lo siguiente:

"[...]

Artículo 154

...

3. Los medios de comunicación local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

...

b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y

...

4. La transmisión de los debates por los medios de comunicación será gratuita y se llevará a cabo de forma íntegra y sin alterar los contenidos. La no asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates no será causa para la no realización del mismo."



Del contenido de las normas constitucionales y legal que han quedado transcritas se aprecia que por una parte el Constituyente Permanente estableció la obligación del legislador secundario de regular las normas conforme a las cuales se habrían de llevar a cabo debates obligatorios para los distintos cargos de elección popular.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

No obstante, de la interpretación sistemática y funcional del contenido de los artículos 41, fracción III, Apartado A y Segundo Transitorio de la Constitución no se puede advertir que se haya establecido la obligación de regular un modelo específico, único o determinado para la difusión de los debates en radio y televisión.

En este sentido, se estima que el legislador secundario cuenta con una facultad de configuración legislativa para establecer, la forma en que habrán de difundirse los debates que se organicen por parte del Instituto Nacional Electoral o las autoridades electorales locales.

FEDERACIÓN
A DE LA NACIÓN
DE GOBIERNO
CON GOBIERNO
ACCIONES DE
LIDAD

Bajo estas condiciones, el hecho de que el Poder Legislativo Federal haya establecido ciertas reglas para la difusión de los debates presidenciales, esto no implica, que no exista la obligación de que los debates entre candidatos a otros cargos de elección popular, sean transmitidos mediante las señales de radio y televisión que se difundan dentro del marco geográfico del cargo para el cual contienden los candidatos.

Esto encuentra plena razonabilidad, si se toma en cuenta las diferentes permisionarias y concesionarias en materia de radiodifusión que existen en el territorio nacional, lo cual hace poco viable que en la legislación secundaria se pueda

establecer un modelo uniforme para la transmisión o difusión de tales ejercicios.

En este sentido, no debe pasar desapercibido que conforme a lo establecido en el artículo 41, fracción III, Apartado A de la Constitución, 30, párrafo 1, incisos g) y h) y 44, párrafo 1, incisos a) y n), el Instituto Nacional Electoral es autoridad única para la administración de tiempos en radio y televisión, que cuenta con atribuciones para emitir la normativa necesaria para el cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentra la promoción de voto, la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

Conforme a lo anterior, y atendiendo a los principios de acceso a la información y máxima publicidad establecidos en el artículo 6º y 41 de la Constitución, resulta evidente que el Instituto Nacional Electoral deberá ejercer sus facultades en la materia, para dictar las medidas necesarias, de acuerdo con las posibilidades materiales y técnicas, que aseguren la transmisión y difusión de los debates, a cargos diversos al de presidente de la república, dentro de la demarcación territorial que comprenda el distrito electoral federal en el que se organice el debate.

En las relatadas condiciones, esta Sala Superior opina que no contraviene lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Esto es así, pues si bien es importante y deseable que existan debates entre candidatos, por virtud de los cuales la ciudadanía pueda realizar un mayor y mejor contraste entre las distintas propuestas, programas y políticas de gobierno que postulen, lo cierto es que no es la única vía para que la ciudadanía conozca la plataforma de los candidatos.

Los partidos políticos y candidatos tienen a su disposición los tiempos del Estado en radio y televisión, mediante los cuales puede dar a conocer a una gran parte de la ciudadanía sus propuestas de gobierno. De la misma forma, tiene a su disposición otras formas de campaña y propaganda electoral por medio de la cual realizar incluso, el contraste con los postulados de otros candidatos.

En las relatadas circunstancias, la realización de debates constituye otra de las formas de comunicación política, mediante la cual se puede propiciar la confrontación de ideas entre candidatos y la formación de una opinión pública informada, por ello, es que el Constituyente Permanente consideró necesario que en la legislación secundaria se estableciera la celebración de este tipo de ejercicios.

En estas consideraciones, se estima que el artículo 154, párrafos 3, inciso b) y 4 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado debe interpretarse en

el sentido de que la autoridad electoral puede llevar a cabo, las acciones necesarias tendentes a propiciar la celebración de debates entre candidatos a cargos de elección popular a nivel local, siempre tomando en cuenta las condiciones propias de la contienda en cada uno de los distritos electorales, las posibilidades técnicas y de disponibilidad de recursos, así como las condiciones para su difusión.

Puntos conclusivos

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

PRIMERO. Son constitucionales los artículos Séptimo transitorio, 2, fracciones XXXII y XXXIII, 12, fracciones XXXII y XXXIII, 2, párrafo 2, fracción III, 24, párrafo 1, fracciones III a VI, 34, 154, párrafos 3, inciso b) y 4, 262, párrafos 2 y 3, 263, párrafos 2 y 3, 282 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, por las consideraciones que obran en la presente opinión.

SEGUNDO. El artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en relación con los artículos 35, último párrafo, 38, fracción LXVI y 43, párrafo 4, transitorio octavo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, se consideran contrarios a la Constitución en cuanto a la



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

designación del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca por parte del Congreso Local.

De igual forma se considera contraria a la Constitución, en apartado 8, del artículo 282, que señala: "...y en su caso, resolverá la procedencia de la determinación y...".

TERCERO. No es motivo de opinión el tema de violaciones sustanciales al procedimiento legislativo que dan origen a la invalidez del decreto controvertido, tampoco el relativo a la expedición de una legislación secundaria en materia de sistemas normativos indígenas, contenido en los artículos séptimo transitorio y 34 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca; lo relativo a las antinomias planteadas por los actores, por las consideraciones vertidas en esta opinión, ni lo relacionado con el plazo para la separación de los magistrados electorales para desempeñar algún cargo de elección popular.

Emiten la presente opinión la señora Magistrada y los señores Magistrados integrantes de la Sala Superior, con las opiniones disidentes que en cada caso formulan la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y los Magistrados Manuel González Oropeza y Salvador Olimpo Nava Gomar, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

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


MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA


MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA


MAGISTRADO

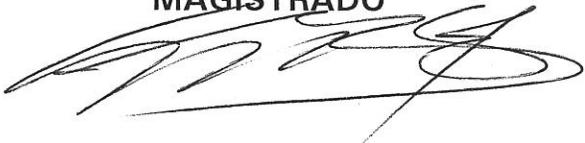
FLAVIO GALVÁN RIVERA


MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA


MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR


MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS


CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

OPINIÓN DISIDENTE QUE EMITE LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA EN LA OPINIÓN DE ESTA SALA SUPERIOR, IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-OP-14/2015.

Con el respeto que me merecen los señores Magistrados, disiento de la opinión que expresa en el expediente **SUP-OP-14/2015**, relativo a la acción de inconstitucionalidad **62/2015**, promovida por MORENA, en cuanto al **Primer concepto de invalidez**, en el que se reclama la inconstitucionalidad de los artículos 2, fracciones XXXII y XXXIII, 262, párrafos 2 y 3, 263, párrafos 2 y 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en cuanto a la definición de "*votación válida emitida*", "*votación estatal emitida*", "*votación efectiva*" y "*votación total emitida*" para la fórmula de asignación de diputados por representación proporcional, pues excluye los votos válidos emitidos por candidatos independientes e implica antinomia de conceptos respecto del umbral mínimo del 3 % que los partidos políticos nacionales deben acreditar para la asignación de curules.

Desde mi punto de vista, el precepto cuestionado efectivamente resulta inconstitucional, si se atiende a que en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se 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 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 menos ocho puntos porcentuales.

En el presente caso, cabe advertir que los valores a partir de los cuales se debe fijar el límite de la sobre y sub



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

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, tiene como referente la votación emitida.

Cabe señalar que, a diferencia de lo que se presenta en el caso de la regulación respecto de la asignación de legisladores federales por el principio de representación proporcional (diputados y senadores al Congreso de la Unión), en el caso de los integrantes de las legislaturas en las entidades federativas, el marco normativo resulta más general, sin que ello implique que no pueda dársele un recto entendimiento a lo previsto por el Poder Revisor de la Constitución.

En efecto, si bien es cierto que no se establece una precisión respecto de qué debe entenderse por votación emitida, una correcta comprensión de tal término, en tanto no es definido por el Poder Revisor de la Constitución, implica la idea de que comprende la totalidad de los sufragios expresados en una elección (votos a favor de, los diversos partidos político, incluidos los que no alcancen el umbral para conservar su registro; candidatos independientes y candidatos no registrados, e incluso, votos nulos), esto es, implica un concepto amplio.

Por el contrario, en el caso de la idea de votación estatal emitida y votación efectiva, como el legislador local lo prevé, implican un concepto más restringido, en el que se sustraen los votos nulos, así como la votación de los partidos políticos que no alcanzaron a superar la barrera prevista por el propio legislador.

En este sentido, se puede advertir que el término empleado por el legislador local desatiende la previsión del Poder Revisor de la Constitución, pues al establecer como parámetro para determinar los límites a la sobre y subrepresentación, a partir de emplear como referente una votación "depurada", lo que trae como consecuencia en la práctica, es que se amplíen los márgenes de sobre y subrepresentación de un partido político, y de ahí la conclusión de esta Sala Superior, respecto de la inconstitucionalidad de las disposiciones cuestionadas.

Disiento de la opinión mayoritaria en relación con relación al planteamiento de invalidez sobre el artículo 21, párrafo 1, fracciones II y IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en el que se prohíbe a los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral para poder ser postulados a un cargo de elección popular en la entidad, sino hasta después de transcurridos dos años de haberse separado de su cargo.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

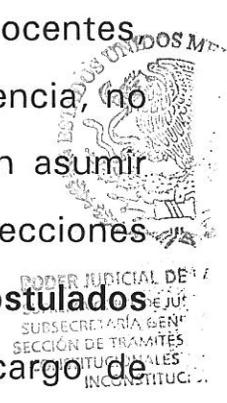
SUP-OP-14/2015

En mi opinión, el referido artículo es **inconstitucional** por regular un **tema que es exclusivo del Congreso de la Unión**. Sobre la distribución de competencias para legislar en material electoral, el artículo 73, fracción XXIX-U de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde al Congreso de la Unión, expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

LA FEDERACIÓN
IA DE...
L DE...
CO...
E...
VALI...
D

Luego, en ejercicio de esa atribución Constitucional, emitió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la que, en los artículos 106 y 107 dispuso: *(i)* 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; *(ii)* serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores y, *(iii)* 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.

Respecto a las restricciones a las que los referidos funcionarios jurisdiccionales locales están sujetos durante y una vez concluido su encargo, el Congreso de la Unión reguló tales supuestos en la señalada Ley General, en la que estableció: (i) 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, y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados y (ii) 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.



En ese sentido, dado que el Congreso de la Unión reguló tales supuestos de restricción para los funcionarios judiciales locales en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta incuestionable que el Congreso del estado de Oaxaca excedió su competencia al haber previsto en el artículo 21, párrafo 1, fracciones II y IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, que los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral podrán ser postulados a un cargo de elección popular en la



entidad, después de transcurridos dos años de haberse separado de su cargo.

Consecuentemente, mi opinión es que el señalado precepto legal resulta inconstitucional en tanto que el Congreso local invadió competencias que no le corresponden al regular el tema señalado.

Por los razonamientos expuestos, disiento de las consideraciones plasmadas en relación a estos tópicos en la opinión identificada con la clave SUP-OP-14/2015.

MANOS
EDERACIÓN
DE LA NACIÓN
DE ACUERDOS
CON DIVERSIAS
ACCIONES DE
LIDAD

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

OPINIÓN DISIDENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA EN LA OPINIÓN DE ESTA SALA SUPERIOR, IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-OP-14/2015.

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 disidente en los siguientes términos:

TEMA 4.- Inconstitucionalidad del artículo 282 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al extralimitarse en sus efectos en cuanto a la terminación anticipada de los Ayuntamientos Indígenas, en perjuicio del derecho de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afrooaxaqueñas.

En mi concepto es **constitucional** lo establecido en la disposición referida, incluso aquella porción que faculta al Tribunal local para que resuelva sobre la procedencia de la determinación adoptada por la Asamblea o instancia resolutoria de la comunidad.

Lo anterior, porque del citado precepto legal se desprende, en lo que interesa, lo siguiente:

1.- Que la terminación anticipada del periodo de las autoridades indígenas puede abarcar a todos los integrantes de un Ayuntamiento, así como a las autoridades auxiliares municipales.

2.- Que la petición de terminación anticipada puede realizarse ante las instancias o autoridades tradicionales del municipio o comunidad que corresponda o ante el Tribunal Estatal Electoral.



3.- Que una vez recibida la petición, las instancias o autoridades tradicionales procederán conforme a los sistemas normativos del municipio o la comunidad.

4.- Que recibida la petición, el Tribunal Estatal Electoral deberá instruir el expediente de terminación anticipada, examinando si están reunidos los requisitos, en cuyo caso, autorizará la celebración de la Asamblea o instancia resolutive del municipio o comunidad.

5.- Que la decisión de terminación por parte de la Asamblea o instancia resolutive requiere ser aprobada por mayoría calificada del padrón de ciudadanas y ciudadanos debidamente reconocidos en el municipio o comunidad.

6.- Que el Tribunal Electoral revisará que en la Asamblea o instancia de toma de decisión que decida la terminación anticipada, se haya cumplido con el sistema normativo de que se trate y en su caso, resolverá la procedencia de la determinación y, tratándose de municipios, lo remitirá al Congreso del Estado.

De ahí que, en mi opinión, con base en lo previsto en el citado precepto legal, pueda sostenerse que la Asamblea Comunitaria es la que decide la terminación anticipada de las autoridades indígenas. El Tribunal Electoral únicamente se encarga de revisar que en la asamblea respectiva se haya

cumplido con el sistema normativo atinente y, en su caso, resuelve la procedencia de tal determinación.

A mi juicio, es acorde con el derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas y al respecto a su autonomía o autogobierno en los aspectos relacionados con sus asuntos internos.

Al respecto, la Norma Fundamental Federal, los tratados internacionales y la Constitución Política del Estado de Oaxaca, otorgan a las comunidades indígenas el reconocimiento a sus sistemas normativos internos y jurisdicción a sus autoridades comunitarias. Adicionalmente protegen y propician las prácticas democráticas en todas sus comunidades, siempre que dichas prácticas no limiten los derechos políticos y electorales de sus integrantes.

Por lo anterior, tomando en consideración el criterio sostenido por esta Sala Superior en el sentido de que la Asamblea Comunitaria es la máxima autoridad de los pueblos indígenas, así como que el dispositivo que se tilda de inconstitucional reconoce que la decisión de terminación corresponde a la Asamblea Comunitaria, a mi juicio la intervención del Tribunal Electoral local únicamente puede tener el carácter de una certificación en el procedimiento atinente, sin que por ello pueda concluirse que se trate de una vulneración al derecho de autoorganización de los pueblos indígenas, como lo sostiene la mayoría.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

En este sentido, en mi opinión, el precepto cuya inconstitucionalidad se plantea, en la porción de que se trata, no es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que constituye un avance en la adopción de determinaciones que trascienden a la vida interna de las comunidades indígenas y que, en ocasiones, requiere de la participación y, en su caso, confirmación por parte de los órganos del Estado.

TEMA 7.- Inconstitucionalidad del artículo 21, párrafo 1, fracciones II y IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Es mi convicción que la disposición en comento es de naturaleza electoral y no se ciñe exclusivamente a un aspecto competencial, sino que involucra una condicionante legal para el pleno ejercicio de un derecho humano, cuestión que merece un posicionamiento en torno a su constitucionalidad.

Ello, porque si bien involucra la competencia del Congreso de la Unión al expedir la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, también es cierto que dicho tópico se encuentra vinculado directamente con la función de las autoridades electorales, así como con una posible limitación al derecho de los ciudadanos a ser votados para un cargo público.

Luego, en mi concepto es **inconstitucional** lo establecido en artículo 21 la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, específicamente por lo que ve a la porción que establece que los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, a efecto de estar en aptitud de ser postulados a un cargo de elección popular, deberán haberse separado de su cargo dos años antes.

En principio, es cierto que al respecto el legislador ordinario puede establecer plazos diferentes y, por ende, un trato diferenciado en atención al tipo de funciones desempeñadas, sin que ello implique invariablemente una violación al principio de igualdad, siempre y cuando la medida legislativa tenga una justificación razonable y objetiva, así como que se encuentre establecida 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.

No obstante lo anterior, estimo que resulta inconstitucional la porción normativa que prevé un plazo de dos años previsto para que las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca se separen de manera definitiva de sus



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

cargos para poder ser electas o electos a algún cargo de elección popular.

Ello, porque de lo dispuesto por los artículos 106 y 107 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se destacan, entre otras cuestiones, dos aspectos fundamentales que orientan mi postura sobre el tema que se analiza:

1.- 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

2.- 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 hayan ejercido su función.

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 magistrados de tales órganos jurisdiccionales locales es de siete años, es decir, de ochenta y cuatro meses, conforme a lo previsto en el citado artículo 106, párrafo 1, entonces debe considerarse que, en principio, el tiempo equivalente a una cuarta parte del ejercicio de su función equivale a veintiún meses.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PODER JUDICIAL
SUPREMA CO
SUBSECRETARÍA
SECCIÓN DE T
CONSTITUCI
INCC. STITE

Asimismo, considero 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 ser postulados para ocupar un cargo de elección popular, en atención a lo establecido en los artículos 116, Base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo anterior, 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 a su postulación, que equivalen a

1. Inconstitucionalidad de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al extralimitarse en sus efectos en cuanto a la terminación anticipada de los ayuntamientos indígenas, en perjuicio del derecho de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afrooaxaqueñas. (Artículo 282 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca).

Precepto normativo.

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA

ARTÍCULO 282

1. La terminación anticipada del periodo de las autoridades indígenas puede abarcar a todos los integrantes de un Ayuntamiento, así como a las autoridades auxiliares municipales.
2. La terminación anticipada del periodo de las autoridades indígenas será procedente cuando haya transcurrido como mínimo la tercera parte de su mandato.
3. Se requiere que al menos un 20 por ciento de la ciudadanía reconocida conforme al sistema normativo del Municipio o comunidad soliciten con causas justificadas la terminación anticipada.
4. La petición de terminación anticipada puede realizarse ante las instancias o autoridades tradicionales del municipio o comunidad que corresponda, o ante el Tribunal Estatal Electoral.
5. En el primer caso, una vez recibida la petición, las instancias o autoridades tradicionales procederán conforme a los sistemas normativos del municipio o la comunidad.
6. Recibida la petición, el Tribunal Estatal Electoral deberá instruir el expediente de terminación anticipada, examinando si están reunidos los requisitos, en cuyo caso, autorizará la celebración de la Asamblea o instancia resolutive del municipio o la comunidad. El Instituto podrá coadyuvar en la realización de la Asamblea correspondiente.
7. La decisión de terminación por parte de la Asamblea o instancia resolutive requiere ser aprobada por mayoría



calificada del padrón de ciudadanas y ciudadanos debidamente reconocidos en el municipio o comunidad.

8. El Tribunal Electoral revisará que en la Asamblea o instancia de toma de decisión que decida la terminación anticipada, se haya cumplido con el sistema normativo de que se trate y en su caso, resolverá la procedencia de la determinación y, tratándose de municipios, lo remitirá al Congreso del Estado.

9. En caso de no existir autoridades electas o nombradas, el Congreso del Estado, por mayoría simple, y dentro del plazo de diez días hábiles, nombrará un Encargado de la Administración Municipal que se encargue de los Asuntos del Ayuntamiento que durará en el cargo hasta en tanto se nombren a las nuevas autoridades; asimismo, autorizará la celebración de las elecciones.

10. Si el Congreso del Estado no emite la autorización para realizar la elección en el plazo previsto en este artículo, se entenderá que queda autorizada.



De cara al concepto de invalidez, relativo a que el precepto legal transcrito viola la autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, mi opinión es que la disposición legal impugnada en su totalidad, resulta contraria al artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de las siguientes razones:

LA FEDERACIÓN
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE LA FISCALÍA
FISCALÍA DE LA NACIÓN
TRIBUNAL ELECTORAL
DE ACUERDOS
DE CONTROVERSIAS
DE ACCIONES
DE CALIFICACIÓN

En primer lugar, en mi concepto, la disposición legal impugnada requeriría de una consulta previa, en cuanto que el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía, incluye las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses, de conformidad con la tesis jurisprudencial 19/2014, sustentada por esta Sala Superior, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.**

En segundo lugar, me parece una medida legislativa intrusiva, particularmente la intervención prevista del Tribunal Estatal Electoral.

Como lo ha determinado, en diversos casos, la Sala Superior ha considerado necesario, tratándose de conflictos intracomunitarios, valorar el contexto en que surgen, a fin de definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.

EL PODER JUDICIAL
SUPLENTE
SUBSECRETARÍA
SECCIÓN DE
CONSTITUCIÓN
INCC.

En ese sentido, se ha precisado que, ante la existencia de un escenario de conflicto intracomunitario, el análisis contextual permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación reconocido tanto en la Constitución general de la República, así como por el derecho internacional de los derechos humanos, **evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad** o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, pues ello en lugar de contribuir a resolver la controversia podría resultar en un factor



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad. Con esta forma de proceder se ha procurado favorecer el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propician y participan en la solución de la controversia, distinta a la concepción tradicional de la jurisdicción como una relación entre "ganadores" y "perdedores" sobre la determinación de un tercero imparcial.

Al respecto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es Estado Parte, establece, en su artículo 5, que en la aplicación de dicho instrumento internacional "deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente"; asimismo, "deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos" y "adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo."

Adicionalmente, el Convenio 169 dispone, en su artículo 8 que "al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán **tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario**", y entre ellas "el **derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias**, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos [...]" (énfasis añadido).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en asuntos relacionados con los derechos de las comunidades indígenas, los Estados deben **tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural.**²⁰



Lo anterior, en la inteligencia de que si en un caso concreto, las personas indígenas estiman que si la Asamblea General afecta sus derechos humanos pueden válidamente hacer valer sus derechos por la vía del juicio para la protección de los derechos político-electorales, ante la jurisdicción local electoral y eventualmente la federal.

2. Mínimo de dos años como requisito para Magistrados Electorales de separarse de su cargo para acceder a cargos

²⁰ *Caso Comunidad indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

de elección popular en contraposición con los 90 días previos en que debe separarse otros cargos equivalentes. (Artículo 21, párrafo 1, fracciones II y IV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Precepto normativo.

LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA

ARTÍCULO 21

1. Además de los requisitos que señala la Constitución Estatal, los candidatos a diputados, Gobernador e integrante de los Ayuntamientos deberán satisfacer los siguientes requisitos:

ERACIÓN
LA NACIÓN
ACUERDOS
TROVERSIAS
CIONES DE
AD

II.- No ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, Secretario General de Gobierno, Secretarios de los diferentes ramos de la Administración Pública Estatal, Subsecretarios de Gobierno, Fiscal General, Presidentes Municipales, militares en servicio activo y cualquier otro servidor público de la Federación, del Estado o de los municipios con facultades ejecutivas, a menos que se separen de sus cargos con noventa días de anticipación a la fecha de su elección;

IV.- No ser Magistrados, Secretario General del Tribunal Estatal Electoral; Presidente y Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, así como Director General, Secretario General o Director Ejecutivo del Instituto mencionado; Auditor y Sub Auditores de la Auditoría Superior del Estado; titulares del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; Defensor y Secretario Ejecutivo, de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, así como Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de cuentas, sino hasta después de transcurridos dos años de haberse separado de su cargo.

Al respecto, es mi convicción que, como se sostuvo en la opinión SUP-OP-12/2015 (Constitución del Estado Libre y

Soberano de Oaxaca), que, en primer término, el tema sí es opinable y, en segundo término, que debe estarse a lo que dispone la Constitución Federal y a la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior considera que resulta inconstitucional la porción normativa impugnada.

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, 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.**

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.**



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

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.**²¹

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 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.

²¹ 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.

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 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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-14/2015

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 para los Estados de la República.

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
COMISIÓN FEDERAL
DE ACUERDOS
DE CONTROVERSIAS
Y REACCIONES DE
CIUDADANÍA

SIN TEXTO



PODER JUDICIAL
SUPREMA C
SUBSECRET
SECCIÓN DE
CONSTITUCIÓN
INCON