



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-OP-21/2009.

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:
74/2009.**

**PROMOVENTE:
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA.**

**DEMANDADOS:
CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE
CHIAPAS Y GOBERNADOR
CONSTITUCIONAL EN ESA
ENTIDAD.**

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2009, A SOLICITUD DEL MINISTRO INSTRUCTOR SERGIO A. VALLS HERNANDEZ.

La Ley Reglamentaria en cuestión, en el precepto legal invocado, dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se interpone en contra de una ley electoral, el Ministro del conocimiento tiene la facultad potestativa de solicitar a la Sala Superior del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, **opinión** sobre los conceptos y elementos a esclarecer en el asunto.

Asimismo, el artículo 71 párrafo segundo de la Ley Reglamentaria en cita, establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, solamente podrán referir a la violación de preceptos expresamente invocados en el escrito inicial relativo.

Ahora bien, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que el parecer emitido por el órgano constitucional especializado en la materia electoral, si bien no vincula al máximo tribunal, tiene como objeto que ese órgano colegiado cuente con elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito particular del derecho electivo, como argumentos orientadores del control abstracto que lleva de la constitucionalidad de las normas impugnadas, en interés de la propia Constitución Federal.

De tal manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en atención a la solicitud planteada por el Ministro Instructor, debe emitir **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, con base a los planteamientos del partido político promovente expuestos en la demanda inicial.



En el caso a estudio, el Partido de la Revolución Democrática, en la demanda en que promueve acción de inconstitucionalidad, en el capítulo relativo a los órganos legislativo y ejecutivo, emisor y promulgador de las normas generales impugnadas, señala lo siguiente:

“ ... **ÓRGANOS RESPONSABLES.**- Lo es el Congreso Libre y Soberano de Chiapas, como autoridad que durante el segundo período ordinario de sesiones celebrado del 11 al 12 de septiembre de 2009 emitió Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Lo es el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, como autoridad encargada de promulgar y publicar los Decretos emitidos por el Congreso del Estado de Chiapas.
...”

Por otra parte, en el escrito inicial señalado, en el rubro concerniente a la norma general cuya invalidez se reclama, el partido actor asienta lo siguiente:

"Lo es el Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Chiapas, presuntamente emitido, promulgado y publicado el sábado 12 de septiembre de 2009 en el Periódico Oficial del Estado, mismo del que no se tiene conocimiento específico por no haberse hecho público hasta la fecha. ...".

El Partido de la Revolución Democrática plantea como conceptos de invalidez, en síntesis los siguientes argumentos:

El diecinueve de octubre de dos mil nueve, el Congreso del Estado de Chiapas, a través del portal de Internet, hizo pública la reforma a la Constitución Política de la entidad, llevada a cabo el doce de septiembre anterior, mediante la que el Congreso local decidió homologar las elecciones locales con las federales del dos mil doce, motivo por el que se suspendieron los comicios previstos para el dos mil diez, con lo que se amplió el mandato de los miembros de la LXIII Legislatura hasta el señalado año dos mil doce y se estableció que a la conclusión de los Ayuntamientos en funciones serían sustituidos por Concejos Municipales para el periodo de dos mil once al año siguiente.

Los motivos del Congreso para justificar la reforma a la Constitución Local, fueron que ésta implicaba un ahorro de ochocientos quince millones de pesos que se dejarían de ejercer en el dos mil diez en el rubro electoral, al no llevarse a cabo los comicios locales programados antes de la modificación constitucional.

Los términos del Decreto de reforma constitucional estatal no son conocidos con precisión, al no haberse publicado oficialmente, ni en el portal de Internet de los órganos de gobierno obligados a tal publicación.

La “irregular publicidad” del Decreto de reformas a la Constitución estatal, implica violaciones al procedimiento legislativo que hacen procedente la acción de inconstitucionalidad promovida, dada la pretensión de los órganos estatales de propiciar la preclusión del derecho para



ejercer el señalado medio de control constitucional, al hacer público de manera oficial hasta el diecinueve de octubre la promulgación de la señalada reforma, fecha a partir de la que debe correr el plazo para interponerlo.

La existencia de la norma constitucional reformada materia de controversia se debe corroborar, dando vista al órgano legislativo que la emitió y al del ejecutivo que la promulgó, para que rindan informe, lo que dará la posibilidad de conocer los términos precisos del Decreto impugnado para ampliar la demanda.

El proceder ilegal de los órganos responsables contraviene el artículo 6º constitucional, así como las disposiciones legales locales en materia de transparencia y acceso a la información, de las que se obtiene la irregular “publicidad y publicación” del Decreto cuya invalidez se reclama, ya que se advierten graves deficiencias del procedimiento legislativo, en el que se dejaron de observar las normas que establecen la obligación de publicar en el Periódico Oficial, las reformas a la Constitución Local, derivándose de una interpretación gramatical de las normas señaladas, que de la “ausencia de dicha publicidad” deriva el nulo valor legal de las normas modificadas, ya que el señalado medio oficial de difusión es el órgano para dar a conocer a los habitantes del Estado las disposiciones de observancia general, lo que en el caso no cumplió.

La reforma a la Constitución local llevada a cabo en los términos irregulares precisados es inconstitucional, porque de

esa forma no se garantizó el derecho a la información de los ciudadanos, para propiciar su participación democrática, ya que aquella constituye un instrumento de desarrollo político y social, de ahí que deba ser garantizada por el Estado, pero en el en caso, tanto el Congreso como el Ejecutivo en la entidad, ocultaron de manera dolosa la publicación de las señaladas modificaciones.

Lo anterior es evidente, en virtud de que el procedimiento reformado no pudo llevarse a cabo en tan solo una noche, ya que la sesión del segundo período extraordinario fue convocada para el once de septiembre del año en curso a las veinte horas y al día siguiente, inhábil por ser sábado, se publicó, lo que resulta materialmente imposible considerando los trámites y “la geografía del Estado de Chiapas”, es decir, que no es posible que el Congreso haya emitido el Decreto de reformas constitucionales cuestionado y que de inmediato lo haya notificado, resultara aprobado por mas de la mitad de los Ayuntamientos del Estado y en tan breve lapso, se notificara de nueva cuenta al Congreso, para ser promulgado y publicado por el Gobernador.

Ante las señaladas violaciones la reforma impugnada es “anticonstitucional”, al pretender suspender la celebración de elecciones libres, periódicas y auténticas de diputados locales y ayuntamientos, además que amplía el período al cargo de diputados en el Estado, lo que es contrario a la Constitución.



Sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya resolvió la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y acumuladas, determinando que normas como la impugnada, al propiciar la prórroga de cargos derivados de elección popular, resultan contrarias a la prerrogativa de votar y ser votado, al impedir a los ciudadanos renovarlas mediante sufragio, conforme lo dispone el propio texto constitucional, esto es, a través de proceso electoral con las características señaladas.

Además, la celebración de elecciones reafirman la soberanía nacional que reside en el pueblo, por lo que no es válida la prórroga de nombramientos de diputados e integrantes de Ayuntamientos, sujetos a plazos determinados, porque la renovación de poderes debe llevarse a cabo conforme a lo señalado en la Constitución Federal, ya que lo contrario implica contravenir el principio de no reelección y la autonomía de los Estados de la Federación en este aspecto tiene su límite en los principios de la Ley fundamental, establecidos respecto del tema sobre criterios temporales y personales, mecanismos que impiden perpetuar los cargos en cuestión.

La reforma a la Constitución local impugnada, también contraviene el principio de irretroactividad de la ley reconocido por el pacto federal, conforme al que no se pueden modificar o afectar derechos adquiridos bajo la vigencia de una ley anterior y, el hecho de que a la conclusión del período para el que fueron electos diputados locales, se amplíe el ejercicio del mismo, lleva a concluir que

las nuevas disposiciones que así lo autorizan, producen efectos hacia el pasado, lesionando derechos adquiridos de los ciudadanos y de los partidos políticos, al posponer la contienda electoral que tendría como finalidad buscar la alternancia en el poder, al impedir que se convoque a nueva elección, por la implícita modificación del calendario electoral fijado por la legislación precedente y que fue ilegalmente reformada.

Aunado a lo anterior, en el ejercicio de las actividades electorales, como es el caso de las elecciones, debe existir certeza, objetividad y legalidad, de ahí que los periodos para llevarlas a cabo deben estar perfectamente establecidos, lo que se contraviene con la reforma impugnada, la que también contradice la protesta de los servidores públicos de guardar la Carta Magna.

Finalmente, las normas cuya inconstitucionalidad se aduce, trastocan el principio de supremacía constitucional, porque la pretendida designación de Concejos Municipales a la conclusión del mandato de los que actualmente están en funciones, contraviene las facultades del Congreso local de suspender las elecciones y de nombrar consejeros por esa causa.

La síntesis anterior, relativa a los conceptos de invalidez del partido político actor, permite establecer que la acción de inconstitucionalidad se promueve con base en dos aspectos de inconstitucionalidad en concreto:



- a) Violaciones al procedimiento legislativo, al no haberse publicado debidamente el Decreto de reformas a la Constitución Local materia de impugnación; y,
- b) Inconstitucionalidad del artículo transitorio del señalado Decreto, en el que se autoriza la suspensión del inmediato proceso electoral en la entidad, con la consecuente prórroga de los cargos de elección popular relativos.

A efecto de emitir parecer en el presente asunto, respecto de dichos conceptos de invalidez, se considera necesario transcribir el Decreto impugnado, en los párrafos que interesan, mismos que son del contenido literal siguiente:

“Periódico Oficial No. 187
Publicación Estatal:
Secretaría de Gobierno
Dirección de Asuntos Jurídicos
Departamento de Gobernación

Decreto Número 328

Juan Sabinés Guerrero, Gobernador del Estado de Chiapas, a sus habitantes hace saber: Que la Honorable Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, se ha servido dirigir al Ejecutivo a su cargo el siguiente:

Decreto Número 328

La Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en uso de las facultades que le concede la Constitución Política local; y,

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

Que el artículo 29, fracción 1, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, faculta al Honorable Congreso del Estado, a legislar en las

materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, así como, en aquellas en que existan facultades concurrentes, conforme a leyes federales.

El constituyente permanente realizó en el año 2007, diversas reformas a la Constitución General de la República con la finalidad de buscar entre otros objetivos, la homologación de los procesos electorales tanto federales como locales y reducir el gasto excesivo para la organización de los comicios tanto federales como locales.

En dicha reforma, se incluyen entre otros aspectos relevantes, los relacionados con la organización de los procesos electorales; límites, topes de gastos de campaña y precampaña; las atribuciones de los órganos electorales, tanto los encargados de su organización como aquellos que deban conocer su resolución, sus atribuciones y su conformación; además de otros aspectos relevantes como la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, la duración de las campañas y precampañas, así como todo lo relacionado con la forma de hacer equitativos los tiempos para difundir las ideologías de los partidos políticos, propuestas de campañas y las imágenes de sus candidatos y la prohibición para los Gobiernos de incluir en sus imágenes institucionales transmitidas a través de los medios de comunicación, nombres, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ahora bien, dicha modificación al Pacto Federal, encontró también su contenido y justificación sustancial, en la necesidad de buscar homologar las elecciones estatales con las federales, de manera que las elecciones de Gobernador en los Estados, así como de Diputados Locales y de Ayuntamientos Municipales, se lleven a cabo al mismo tiempo y en las mismas fechas en que se efectúen las de Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, bajo la consideración de que al darse dicha homologación, se permitirá una mayor eficiencia operativa en la organización electoral local, en Sábado 12 de Septiembre de, 2009 Periódico Oficial No. 187 atención a la suma de esfuerzos de los organismos federales y locales que se destaca en los normativos constitucionales que en dos mil siete fueron modificados.



Así, a partir del año dos mil siete y por disposición constitucional, los partidos políticos de todo el país, a través de Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, erigidos en el Constituyente Permanente, brindaron atención a una de las demandas más constantes y añejas de la población; la relativa a reducir, a través de acciones tangibles, el costo financiero y gasto de los procesos electorales, procurando con ello efficientar y optimizar al máximo los recursos disponibles, así como a garantizar las campañas públicas equitativas, además de reducir los espacios, tiempos y recursos para la formulación, ejecución y vigilancia de los comicios por parte del poder público.

Con la homologación referida, incuestionablemente se produce una mayor y mejor preparación de los procesos electorales, evitando a la ciudadanía el desgaste que durante tantos años ha tenido, mismo que sin dudas ha traído como consecuencia la existencia de un alto índice de abstencionismo, provocado en gran medida a la celebración de elecciones federales y estatales en tiempos y momentos diferentes, trayendo como consecuencia que existiera una frecuente convocatoria a diversas elecciones que significan una continua movilización política, con el consiguiente desgaste ciudadano y la eventual afectación en las acciones gubernamentales.

Dentro de la reforma se modificó el contenido del artículo 116, base IV, inciso a) de la Constitución General de la República, cuyo objetivo fue la de reducir los costos de los comicios en beneficio de los erarios públicos de las entidades federativas, tal y como el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República número 112, de fecha 12 de septiembre de 2007, expresó en su parte conducente que se transcribe a continuación:

"Establecido lo anterior, respecto del mismo Artículo 116, es necesario resaltar un consenso surgido en el seno de estas Comisiones Unidas. Es conocido que el calendario de elecciones estatales representa uno de los problemas por resolver en el

sistema nacional de elecciones. Aunque trece Estados y el Distrito Federal han establecido la realización de su jornada comicial local en forma concurrente con el día de la jornada electora establecida para las elecciones federales -primer domingo de julio- y Michoacán lo hará en la elección local inmediata siguiente a la que está en curso, todavía el calendario de elecciones en el resto de los Estados significa un verdadero problema en cuanto a la heterogeneidad de las fechas de sus respectivas jornadas comiciales.

Se presenta, por una parte, la situación de que prácticamente todos los años, incluidos los de elección federal, más de la mitad de los Estados tienen en sus Constituciones o leyes estatales fechas de inicio y cierre de sus respectivos procesos electorales que solamente se explican por inercias del pasado. En los dos años de cada trienio que no registran elección federal, el calendario de elecciones locales se distingue por la dispersión de plazos y fechas.

Lo anterior resulta negativo no solamente para la ciudadanía de la mayoría de los Estados, que debe atender procesos locales en fechas diferentes, y hasta en varias fechas en el mismo Estado y en el mismo año; es también un factor que encarece el costo de las elecciones a nivel nacional y que gravita de manera permanente sobre las finanzas públicas de los Estados, y también de los partidos políticos nacionales.

Uno de los avances significativos de la reforma electoral en comento es la nueva facultad que se propone otorgar al IFE para organizar y desarrollar, mediante convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos de orden local; pero esa intención encontraría un obstáculo en la dispersión que hasta hoy prevalece en el calendario de elecciones en todavía más de la mitad de los Estados.

Finalmente, cabe señalar otro efecto negativo de consideración, derivado de esa dispersión, que es el de someter a los partidos políticos nacionales a una tensión nunca acabada en la competencia electoral, restándoles o negando tiempo para la realización de otras actividades de índole política o de opinión pública, negociación y construcción de acuerdos, que serían de alto valor para consolidar el papel de los partidos como organizaciones de ciudadanos y también como legítimas expresiones vinculadas en forma directa a sus grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión.



Es por ello que estas Comisiones Unidas retoman la propuesta de varios partidos y de especialistas en la materia electoral y deciden incorporar en su Dictamen la propuesta de reforma al inciso a) de la fracción IV del artículo 116 para establecer que en las elecciones estatales de orden local que tengan lugar en los años en que no se realizan elecciones federales, las constituciones y leyes electorales de los Estados respectivos, deberán fijar como día para la jornada comicial el primer domingo de julio del año que corresponda".

En ese tenor, es importante destacar que Chiapas, no ha sido estático a dicha transformación, y atendiendo los dispositivos constitucionales reformados en la norma máxima constitucional, con fecha veintinueve de noviembre de dos mil siete, se aprobó en nuestra Entidad el Decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución Política local, con la tendencia de fortalecer las tareas de organización, vigilancia y control de las elecciones, acorde con las exigencias de la ciudadanía y respondiendo a los lineamientos estipulados en la reforma federal.

Así, el Estado de Chiapas, desarrolló un modelo novedoso en el que su régimen jurídico electoral incluye tópicos que no sólo vienen a fortalecer la tarea y especialización en materia de fiscalización a partidos políticos, sino aquellos relativos a derechos de participación política del ciudadano, que acrecentan la equidad de género, el acceso de jóvenes y la no discriminación indígena, así como la obligación de debatir; ejercicio democrático que constituye una verdadera oferta a la ciudadanía, de tal manera que se' tenga conocimiento de cuáles son las propuestas de los candidatos y de los partidos que los postulan.

Además, con la concurrencia de los comicios federales y locales, se concreta la posibilidad de una reforma electoral integral, que se une al cambio democrático y social en el que está inmerso el Estado de Chiapas, que se encuentra a la vanguardia en cuanto a la legislación electoral se refiere y cuenta, en forma exclusiva en el país, con instituciones electorales, tales como el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, la Comisión de Fiscalización Electoral y el Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas, que ponen de manifiesto el interés genuino del Estado tendente a garantizar la transparencia, la equidad, la

certidumbre, la imparcialidad y la certeza de los procesos electorales que se desarrollen en Chiapas, así como que las elecciones en el Estado se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas como lo establece el artículo 41, de la Ley Fundamental.

Es el caso, que atender esa disposición constitucional, ocasiona un desfase en los periodos de los ayuntamientos y del Congreso local en Chiapas, ya que para adecuar la Legislación local, fue necesario establecer para los próximos ayuntamientos y el Congreso local un periodo de dos años, tal y como quedó establecido en el artículo Segundo transitorio del Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado número 114, de fecha 23 de septiembre del año 2008.

Esta disposición transitoria obliga a que en menos de dos años, en el Estado de Chiapas, se celebren dos procesos electorales, lo que evidentemente constituye una fuerte erogación de recursos públicos para la organización de las elecciones, situación contraria a lo que pretende la reforma al artículo 116, base IV, inciso a de la Constitución General de la República.

Ahora, bien, como se destaca con antelación, la reforma a la Constitución local ajustó sus bases a los lineamientos establecidos en la reforma a la Carta Magna de dos mil siete; sin embargo, la situación actual que se vive en el País, derivado de la situación económica que atraviesa México, y a la cual Chiapas, no puede ser ajeno ni indiferente; pone de manifiesto que nuestro Estado, a través de sus representantes populares, debe llevar a cabo acciones tendentes a reducir gastos y reorientar los recursos que tiene asignados, para implementarlos principalmente a procurar el desarrollo de la Entidad y de los chiapanecos, tales como la atención de los 28 municipios con menor índice de desarrollo en el Estado, el cumplimiento a los objetivos del desarrollo del milenio, obligación asumida por el Gobierno contenida incluso a nivel constitucional, la construcción de aulas o bien la construcción de piso firme o infraestructura que se requiere en el Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla prohibición alguna para



modificar, prorrogar períodos de congresos locales o ayuntamientos o, en su caso, de estos últimos designar concejos municipales. Está en la soberanía del pueblo de las entidades federativas, ejercida a través de sus representantes, legislar en todo aquello que no este expresamente reservado al Congreso de la Unión. En materia de períodos de funcionarios cuyo origen es la elección popular la Constitución Federal en su artículo 116, fracción 1, establece que los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años. Por lo tanto, no es violatorio a la Constitución General que el Poder Legislativo, o el Poder Constituyente de Chiapas, pospongan una elección ampliando el período del Congreso local y que éste, en ejercicio de sus facultades constitucionales designe, en su caso, concejos municipales.

Dentro del marco de una crisis económica internacional, nacional y, desde luego, en entidades de graves problemas de pobreza como es el caso de Chiapas, no es viable erogar recursos públicos en la realización de dos procesos electorales en tan poco tiempo, más aún, si se toma en consideración que la entidad ha sufrido, sigue sufriendo huracanes, inundaciones, con lluvias torrenciales que destruyen viviendas, puentes, vías de comunicación y está en permanente riesgo como zona de desastre, lo que hace prioritario y preferente la atención urgente a las zonas damnificadas.

Por ello la presente reforma tiene como finalidad que se posponga el proceso electoral del año 2010, para que sea en el año 2012, la fecha en que se renueven al titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Congreso de Estado y los miembros de los ayuntamientos y de esta manera homologar los procesos locales de la entidad con los procesos federales, en aras de disminuir los costos para la organización de las elecciones locales y evitar que la ciudadanía y los propios partidos políticos se involucren en procesos electorales desatendiendo tareas sustantivas para el desarrollo cultural, social y económico del Estado.

...

Que en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 83, de la Constitución Política local, en sesión de

fecha 11 de septiembre del año 2009, el Honorable Congreso del Estado de Chiapas, aprobó la Minuta Proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas, misma que fue publicada en el Periódico Oficial número 186, de fecha 11 de septiembre del año 2009, remitiendo la documentación correspondiente a todos los ayuntamientos para los efectos constitucionales correspondientes.

...

En esa virtud, con los razonamientos y fundamentos expuestos, para los efectos de la fracción II, del Artículo 83, de nuestra Constitución Política local, se acuerda la publicación del siguiente:

Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Chiapas

Artículo único.- Se reforma el párrafo primero, del artículo 14 Bis; se reforman los párrafos tercero, cuarto, quinto y décimo quinto del Apartado B, del artículo 14 Bis; y se reforma el párrafo primero, del artículo 16; de la Constitución Política del Estado de Chiapas, para quedar de la siguiente forma:

...

Artículo 16.- El Congreso del Estado se integrará en su totalidad con diputados electos cada tres años. La elección de diputados se verificará el primer domingo de julio del año de la elección.

Por cada diputado propietario se elegirá un suplente, ambos del mismo género.

La renovación ...

Los diputados ...

El Congreso ...

Tendrá derecho ...

I. Y II....

La legislación ...

Ningún partido ...



Transitorios

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Artículo Tercero.- Con excepción a lo dispuesto por los artículos 16 y 61, de la Constitución Política del Estado, por única ocasión:

a) Se suspende el Proceso Electoral Ordinario para renovar al Congreso del Estado y a los miembros del ayuntamiento del año dos mil diez, a efecto de que se realice en el año dos mil doce, a fin de hacer concurrentes los procesos electorales locales con los procesos electorales federales.

b) El período de la Sexagésima Tercera Legislatura, se prorroga hasta el día treinta de septiembre del año dos mil doce.

c) La elección para diputados locales al Congreso del Estado que integrarán la Sexagésima Cuarta Legislatura y miembros de los ayuntamientos, tendrá verificativo el primer domingo de julio del año dos mil doce; y tomarán protesta el día 1º de octubre de ese año.

d) El Congreso del Estado de conformidad con el párrafo tercero del artículo 61, de la Constitución, designará los concejos municipales correspondientes que tomarán protesta el día primero de enero de dos mil once y cesarán en sus funciones el 30 de septiembre del año 2012. El Congreso del Estado deberá aprobar la integración y designación de los concejos municipales en el mes de noviembre del año dos mil diez.

Artículo Cuarto.- Para los efectos del presente decreto, en la integración de los concejos municipales, se tendrá como máximo al cuarenta por ciento de sus integrantes de un mismo género.

El Ejecutivo del Estado, dispondrá se publique, circule y se dé el debido cumplimiento.

Dado en el Salón de Sesiones del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en la

Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; a los 12 días del mes de septiembre del año dos mil nueve.- D. P. Dip. Ana Elisa López Coello.- D.S. Dip. José Ernestino Mazariegos Zenteno.- Rúbricas.”

En principio, la Sala Superior considera que es improcedente emitir parecer respecto del primer motivo de invalidez, en el que el partido actor impugna violaciones cometidas en el proceso legislativo de reformas a la Constitución local, concretamente en la fase de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.

La serie de etapas que se siguen a fin de elaborar o modificar una ley o decreto, conocida como proceso legislativo, se debe desarrollar conforme a lo establecido en la ley aplicable, generalmente: la presentación de la iniciativa de ley o decreto; el turnado a la Comisión de Dictamen, para su posterior discusión, aprobación y sanción, y, su publicación en el Periódico Oficial.

Tales actos constituyen unidad indisoluble con la norma general que emana del procedimiento relativo, lo que implica que no pueda impugnarse cada fase de tal acto legislativo en forma individual o destacada, al no poder quedar subsistente o insubsistente en forma aislada, sino sólo a través del análisis conjunto de aquéllos, con motivo de la publicación de la norma, para determinar si las violaciones aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad, reconocidas en la Constitución



General de la República, para provocar la invalidez de la norma emitida o, en su caso, estimar que no tienen relevancia invalidatoria, al no trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, aspectos formales ajenos a la especialidad del Derecho Electoral, que impiden a este órgano colegiado hacer pronunciamiento al respecto.

En efecto, para evaluar la legalidad de un procedimiento legislativo, se impone el análisis entre otros aspectos, de las reglas de integración y quórum del órgano competente; de las que regulan el objeto y desarrollo de los debates; de las pautas de votación establecidas; del momento deliberativo; y, de la forma de darle publicidad; fases que como se estableció deben evaluarse a la vista del trabajo parlamentario en su integridad, para determinar si la existencia de irregularidades procedimentales, impacta o no en la legalidad de la decisión final.

Esto es, si bien del análisis de las violaciones de carácter formal en el proceso legislativo, puede derivar la invalidez o inconstitucionalidad de la norma impugnada, al trascender los vicios cometidos de modo fundamental a la norma con la que culminó dicho procedimiento de creación de una ley, tal circunstancia, como ya se precisó, no corresponde en su análisis al ámbito especializado del derecho electivo, cuyo conocimiento compete a este órgano jurisdiccional, sino que abarca aspectos concretos de diversas ramas del derecho sobre cuyo conocimiento

corresponde el estudio en la acción de inconstitucionalidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, la Sala Superior si emite parecer en la acción de inconstitucionalidad relacionada, respecto de la invalidez que plantea el partido actor, relativa al artículo transitorio impugnado, con base en las siguientes consideraciones.

Los conceptos de invalidez en síntesis sostienen, que la norma transitoria impugnada, va más allá de lo establecido claramente en el Pacto Federal, en lo relativo a que la jornada electoral en la entidad federativa debe llevarse a cabo el primer domingo de julio del año que corresponda y no da opción al Estado para realizarla en diversa fecha, por lo que resultan contrarias a la norma de superior jerarquía.

De ahí que la reforma impugnada llevada a cabo por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, contravino los principios de certeza, legalidad, objetividad y profesionalismo rectores de la actividad de dicho cuerpo legislativo, específicamente en la materia electoral, porque no puede emitir disposiciones constitucionales para la entidad, que contravengan lo ordenado por el Poder Constituyente Federal en la Ley Suprema de la Unión.

Opinión de la Sala Superior.

El Decreto impugnado que reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, contiene las



consideraciones expuestas y que quedaron transcritas y para dar operatividad a la señalada modificación constitucional, el constituyente local diseñó normas transitorias, estableciendo el Artículo Tercero la suspensión del proceso electoral ordinario para renovar el Congreso del estado y a los miembros de los ayuntamientos del año dos mil diez, para llevarlo a cabo en dos mil doce, con la finalidad de hacer concurrente los procesos electorales locales con los federales; establece que el período de la LXIII Legislatura se prorrogue hasta el treinta de septiembre de dos mil doce; determina que la elección para diputados locales a integrar la LXIV Legislatura y miembros de ayuntamientos, tenga verificativo el primer domingo de julio de dos mil doce, debiendo tomar protesta el uno de octubre siguiente; y, dispone que el Congreso Estatal designara concejos municipales que tomaran protesta el primero de enero de dos mil doce y cesarán funciones el treinta de septiembre de ese año, debiendo aprobar la integración de tales concejos en noviembre de dos mil diez.

Debe decirse inicialmente, que los artículos transitorios de cualquier ordenamiento jurídico, constituyen parte esencial del contenido normativo de éste, con independencia de que en ellos se fija, entre otras cuestiones, la fecha en que empezará a regir o la atinente a su aplicación, lo cual permite que la etapa de transición entre la vigencia de un numeral o cuerpo de leyes y el que lo deroga, reforma o adiciona, sea de tal naturaleza que no paralice el desenvolvimiento de la

actividad pública del Estado, por lo que su aplicación en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también es obligatoria.

Los argumentos del partido político promovente, conforme con lo antes expresado resultan acertados, en atención a que en lo relativo al proceso electoral ordinario para renovar a los Diputados a la Legislatura en funciones, así como a los integrantes de los Ayuntamientos, se dispusieron en el artículo transitorio cuestionado las excepciones a las que se aludió, por lo que se apartan del texto constitucional.

En efecto, si la disposición mencionada fue materia del proceso legislativo que corresponde a toda ley y tuvo como resultado implícito, modificar el calendario de los próximos comicios para diputados y ayuntamientos, previsto con anterioridad en la legislación electoral local, es inconcuso que al trascender el efecto de la señalada norma de tránsito al grado de modificar las fechas de aplicación de las disposiciones que regulan las elecciones, contradice el pacto federal al no ajustarse como ley secundaria a la propia Constitución, al dar paso a la aplicación de un nuevo orden jurídico reformado, distinto al reconocido por dicha norma superior.

Esto es, las consecuencias del precepto transitorio impugnado que tiene por efecto suspender la fecha en que



habrían de celebrarse elecciones, situando en momento posterior su realización, es evidente que afecta con un sentido general el ámbito temporal de aplicación de toda una preceptiva jurídica que debió tener, derivado de la transferencia de los comicios a días distintos a los previamente establecidos por la norma constitucional.

Ahora bien, el instituto político impugnante aduce desconocimiento del Decreto impugnado, pero hace derivar su inconstitucionalidad de las necesarias disposiciones transitorias, estimándolas contrarias a los artículos 6, 14, 16, 35, 41, 116 y 133 de la Carta Magna, exponiendo para ello los argumentos sintetizados.

En este sentido sostiene en esencia, que la reforma impugnada viola la Constitución General de la República, en tanto establece que las elecciones de diputados a la legislatura local y de los integrantes de los Ayuntamientos, debe llevarse a cabo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, en jornada comicial a realizarse el primer domingo de julio del año que corresponda, lo que no se acata en la reforma en cuestión.

En tal orden de ideas, el planteamiento del partido actor es correcto, porque señala que las normas electorales estatales deben acatar la disposición de que las jornadas electivas estatales se celebren el día que precisa la Constitución Federal, pero el Decreto impugnado, en lo

dispuesto por el artículo Tercero transitorio de la Constitución local reformada es contrario al texto de la Carta Magna.

Lo anterior porque aduce que al suspender el proceso electoral ordinario para renovar al Congreso del Estado y a los miembros del Ayuntamiento del año dos mil diez, para que se lleve a cabo en dos mil doce, a fin de hacer concurrentes los procesos electorales locales con los federales; prorrogar el período de la actual legislatura hasta el treinta de septiembre de dos mil doce; señalar como fecha de la elección para diputados locales a integrar la LXIV Legislatura y miembros de los ayuntamientos hasta el primer domingo de julio de dos mil doce, debiendo tomar protesta el primero de octubre de ese año; y, determinar que el Congreso del Estado designará Concejos Municipales que tomarán protesta el primero de enero de dos mil once y cesarán funciones el treinta de septiembre del año siguiente, por lo que deberá aprobar la integración y designación de Concejos Municipales en noviembre de dos mil diez, no se sustenta en la hipótesis de excepción mencionada.

Esto señala, porque ya que al haber concluido el proceso electoral de dos mil ocho, concomitante a la reforma constitucional en materia electoral, no existe razón jurídica para no haber adecuado el marco Constitucional local a la Carta Magna, como se hizo con la reforma de los ordenamientos electorales locales, relativa a las fechas del



siguiente proceso electoral ordinario a llevarse a cabo en dos mil once, al primer domingo de julio de ese año.

Para determinar la constitucionalidad de la disposición transitoria de la Constitución del Estado de Chiapas, controvertida por el hecho de ampliar el mandato de la actual legislatura en la entidad, así como a los miembros de los ayuntamientos, más allá del periodo para el que fueron electos, para dar operatividad a la reforma electoral federal, se deben tomar en cuenta las siguientes cuestiones.

En los motivos de inconformidad se plantea que la norma impugnada viola el principio de no reelección y los de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

En efecto, la elección de gobernantes en los Estados de la Federación, en atención al principio de autonomía de dichas entidades, debe limitarse conforme a los principios de la ley fundamental, respetando las normas establecidas para la integración de los ayuntamientos de elección popular directa, sin permitirse la reelección para el periodo inmediato, existiendo el mismo principio respecto de los diputados de las legislaturas locales, las que se integrarán por personas elegidas según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; en debida observancia a los derechos

fundamentales de los gobernados (libertad, igualdad, participación política).

De tal forma, la norma transitoria impugnada en lo tocante a la prórroga del mandato de la legislatura estatal contraviene los principios señalados.

El de no reelección, porque dentro de los límites institucionales, la temporalidad del ejercicio del poder, se ubica en el sistema de elecciones libres, auténticas y periódicas, de ahí que si los artículos 115 fracción I, segundo párrafo y 116 fracción II constitucionales, prohíben que los diputados a las legislaturas de los Estados, electos popularmente por elección directa, puedan ser reelectos para el periodo inmediato, reconocen implícitamente el principio en cuestión, en el ámbito municipal y estatal, como exigencia que condiciona la validez del sistema de elecciones en cada circunscripción geográfica, prohibición fundamental de la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente.

En el caso, la autorización para ampliar el mandato de la legislatura local, más allá del periodo de que se trata, no implica en estricto sentido una reelección, al no haberse convocado a la comunidad a pronunciarse mediante voto público sobre su permanencia en el ejercicio del poder.

Sin embargo, tal prórroga significa violación al señalado principio de no reelección, al llevar implícito el



desconocimiento de la prohibición fundamental de extender ese tipo de mandato, salvo que se organicen nuevas elecciones que autoricen el incremento del plazo aludido con esos efectos, por lo que la norma en cuestión contraviene el principio mencionado contenido en la ley suprema.

Por otro lado, los artículos 116 fracción II, segundo párrafo y fracción IV inciso a); 115, fracción I, segundo párrafo, en relación con el numeral 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exigen que el sufragio sea universal, libre, secreto y directo.

La actividad desarrollada por el elector al votar, configura un acto de voluntad política mediante el cual, sin necesidad de un fundamento explícito, expresa su respaldo hacia una determinada opción política, manifestando su deseo de que determinados candidatos ocupen ciertos puestos de autoridad, formalizando su opinión para tomar una decisión colectiva, con lo que el sufragio cumple tres funciones fundamentales en la vida política del Estado democrático constitucional: generar representación, producir gobierno y ofrecer legitimación.

En este orden de ideas, la ampliación del mandato de la legislatura local, más allá del lapso para el que fueron electos, imposibilita el sufragio universal, libre, secreto y directo, ya que dicha prórroga equivale a que tal órgano representativo se coloque unilateralmente como único

partícipe activo y pasivo, como si se tratara de una elección específica para un nuevo período, con exclusión para esos efectos de toda la comunidad de la entidad federativa, con lo que priva de manera implícita a los ciudadanos para elegir a sus representantes, convirtiéndolos en intermediarios de una tácita elección con triunfadores predeterminados.

En efecto, la designación de representantes a través de los votos de los ciudadanos, se lleva a cabo de dos formas: proceso electoral ordinario y extraordinario; que tienen como única finalidad la designación de quienes han de fungir como representantes de la voluntad popular; lo anterior requiere que el elector conozca los cargos y los períodos para los que elegirá a una determinada persona, debiendo contar con la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección.

De ahí que, conforme a lo expuesto, la Constitución Federal establece que tratándose de ayuntamientos y de los integrantes de los congresos locales, la elección debe ser directa y los candidatos electos no pueden ser reelectos para el período inmediato.

No obstante, si bien ningún precepto de la Carta Magna prohíbe la prórroga de los mandatos de los ayuntamientos y de los diputados integrantes del Congreso del Estado, la previsión de tal extremo en las constituciones estatales deriva de los principios democráticos establecidos en el código supremo en los artículos 35, 39, 40 y 41, de los que es



posible concluir que no es válido que autoridades electas mediante voto particular, prorroguen el nombramiento que les fue conferido por la voluntad de los electores para cierto lapso establecido.

En el caso de la norma impugnada, en la parte destacada, soslaya el mandato popular en referencia, porque los integrantes de la legislatura y de los ayuntamientos la aprobaron, como órgano reformador de la constitución local, prorrogando el nombramiento que les fue conferido para un periodo de tres años, por voluntad popular, de ahí que el desconocimiento de aquél viola los principios democráticos señalados, resultando inconstitucional el artículo transitorio a que se alude.

En otro aspecto, como se plantea en conceptos de invalidez, la norma impugnada también contraviene los derechos fundamentales de participación política (votar y ser votado), reconocidos en la Constitución General de la República.

En este sentido, los derechos en cuestión se constituyen en fundamentales, porque participan de la posición de supremacía que tienen los preceptos constitucionales que los reconocen, por lo que los poderes constituidos no pueden disponer de éstos; asimismo, tienen relación de interdependencia con otros derechos fundamentales reconocidos en la norma suprema, lo que legitima que puedan justificarse de manera general; y, las

pretensiones y expectativas que forman su objeto son clave para la organización y funcionamiento del sistema democrático constitucional establecido.

Ahora bien, por idénticos motivos deviene inconstitucional el artículo tercero transitorio en su inciso d), el cual, si bien se aprecia, no hace una prórroga explícita de los miembros actuales de los ayuntamientos, habida cuenta que para este supuesto dispone que se seguirá el procedimiento del artículo 61 de la Constitución Local, esto es, la designación de Concejos Municipales por el período que en ese dispositivo se especifica, no se puede pasar por alto que la razón fundamental para este procedimiento de designación, encuentra su origen también en la decisión de obviar las elecciones de dos mil diez; es decir, el apoyo que tendrá el Congreso del Estado para actuar como lo previene el inciso destacado, hace que no se siga el procedimiento democrático en cuanto a la renovación de los miembros de los Ayuntamientos, lo que también implica violación a los principios constitucionales mencionados.

En consecuencia, la señalada ampliación del mandato de los órganos locales de representación popular, más allá del periodo por el que fueron electos por la ciudadanía, afecta de manera determinante los señalados derechos fundamentales de participación política de los individuos en la elección de sus representantes, al impedirseles tener acceso a la contienda por el poder, desde las perspectivas de votar y ser votado; igualmente dicha prórroga transgrede tales derechos en condiciones de libertad y de igualdad.



La norma impugnada, como lo plantea el partido actor, también contraviene el principio de irretroactividad de las leyes, en relación con el derecho a votar y ser votado, al modificar el calendario electoral en el Estado de Chiapas, ya que altera derechos adquiridos por los gobernados.

Lo anterior, porque si los actuales diputados e integrantes de los ayuntamientos fueron electos en comicios convocados para acceder al poder durante tres años, la nueva disposición impugnada no puede obrar retrospectivamente y lesionar los derechos adquiridos de institutos políticos y ciudadanos para participar en diversa contienda electoral, tendente a buscar alternancia en el poder, una vez concluido el plazo otorgado a dichos legisladores y municipales, porque la consecuencia inmediata de la conclusión del período correspondiente es, convocar a una siguiente elección, la que no puede verse afectada por nuevas disposiciones que posterguen la sucesión de quienes integran el Congreso local y los ayuntamientos en el Estado de Chiapas, ya que ello equivaldría a dejar sin efectos el calendario electoral instituido en la legislación anterior, que supone una línea de continuidad que no puede verse suspendida, sin incurrir en el vicio de retroactividad prohibido constitucionalmente.

Finalmente, como se alega en conceptos de invalidez, la norma impugnada contraviene el principio de supremacía constitucional, más no el deber de protesta constitucional, ya

que no impide el respeto de éste último, porque no tuvo por objeto exentar a los funcionarios estatales del deber de aceptar dicho compromiso.

Los argumentos antes expresados, recogen en lo esencial, lo resuelto por el Alto tribunal, en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y acumuladas, promovidas por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional, en la que solicitó la invalidez del Decreto 419, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el catorce de octubre de dos mil seis, en cuanto reformó los artículos 16, 36, párrafo segundo, y 61 de la Constitución Política de esa entidad federativa, así como la de sus artículos Primero a Sexto transitorios de dicho Decreto, atribuyendo a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas la emisión de tales normas generales, y al Gobernador Constitucional y al Secretario General de Gobierno del mismo Estado, la promulgación de las mismas, en la que hizo pronunciamiento respecto de temas como los impugnados en este asunto.

Por las razones expresadas en el cuerpo de este documento, la Sala Superior concluye:

PRIMERO. No es materia de opinión, la inconstitucionalidad planteada respecto de las violaciones al procedimiento legislativo cometidas en la reforma a la



constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el doce de septiembre de dos mil nueve.

SEGUNDO. En opinión de la Sala Superior es inconstitucional el artículo Tercero Transitorio del Decreto número 328 que reforma la Constitución Política del Estado de Chiapas, a que se hizo alusión.

México, Distrito Federal, a cinco de noviembre de dos mil nueve.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

MAGISTRADO

**JOSE ALEJANDRO
LUNA RAMOS**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS



MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

P R E S I D E N C I A

OF. TEPJF-P-290/09

ASUNTO: Opinión relativa a la acción
de inconstitucionalidad
77/2009.

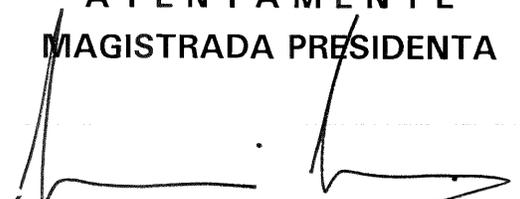
México, D. F., a 13 de noviembre de 2009.

DR. SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ
MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
P R E S E N T E

En respuesta a la petición formulada en proveído de cuatro de noviembre del año en curso, dictado en la **Acción de Inconstitucionalidad 77/2009**, promovida por el **Partido Revolucionario Institucional**, notificado mediante oficio **6464/2009**, signado por el Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el día seis del mismo mes y año, anexo le envío la opinión emitida por este órgano jurisdiccional, en el expediente **SUP-OP-24/2009**.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para reiterarle mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
MAGISTRADA PRESIDENTA


MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

c.c.p. Expediente.

048005

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

2009 NOV 13 PM 5 56

ORIGIN DE CERTIFICACION JUDICIAL CORRESPONDENCIA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL

Recibido por correo de un correo

por mensajeria copias _____

y (1) anexos de (10) *libros en copia certificada*

Se agrega sobre

Observaciones: _____

ACTOR JUAN RUIZ BARCENAS

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FEDERAL SECCION CUARTA

2009 NOV 13 PM 6 48

SECCION CUARTA DE CONTROVERSIAS CONS. Y DE ACCIONES DE INCONS.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

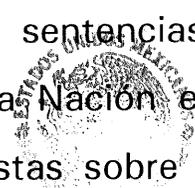
EXPEDIENTE: SUP-OP-24/2009

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD
77/2009, PROMOVIDA POR EL
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL**

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2009, A SOLICITUD DEL MINISTRO INSTRUCTOR SERGIO A. VALLS HERNANDEZ.

La Ley Reglamentaria en cuestión, en el precepto legal invocado, dispone que cuando la acción de inconstitucionalidad se interpone contra una ley electoral, el Ministro del conocimiento tiene la facultad potestativa de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que rinda opinión sobre los conceptos y elementos a esclarecer en el asunto.

Asimismo, el artículo 71, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria en cita, establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no



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

SUP-OP-24/2009

conformidad de leyes electorales a la Constitución, solamente podrán referir a la violación de preceptos expresamente invocados en el escrito inicial relativo.

Ahora bien, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que el parecer emitido por el órgano constitucional especializado en la materia electoral, si bien no vincula al máximo tribunal, tiene como objeto que ese órgano colegiado cuente con elementos adicionales para una mejor comprensión de las instituciones pertenecientes al ámbito particular del derecho electivo, como argumentos orientadores del control abstracto que lleva de la constitucionalidad de las normas impugnadas, en interés de la propia Constitución Federal.

De tal manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en atención a la solicitud planteada por el Ministro Instructor, debe emitir **opinión** desde el punto de vista jurídico electoral en el expediente relativo, con base a los planteamientos del partido político promovente expuestos en la demanda inicial.

En el caso a estudio, en la demanda en que el Partido Revolucionario Institucional promueve la acción de inconstitucionalidad referida, en el capítulo relativo a los órganos legislativo y ejecutivo, emisor y promulgador de las normas generales impugnadas, señala lo siguiente:

“ ... A. Órgano Legislativo:



La H. Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

B. Órgano Ejecutivo:

1. Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas;
2. Secretaria General de Gobierno;
3. El Director del Periódico Oficial del Estado de Chiapas.

..."

Por otra parte, en el escrito inicial señalado, en el rubro concerniente a la norma general cuya invalidez se reclama, el partido actor asienta lo siguiente:

"Se reclama la invalidez del **"DECRETO No. 328 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS"**, supuestamente publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, número 187 predatado con fecha 12 de Septiembre del 2009. ...".

En su escrito de Acción de Inconstitucionalidad, el Partido Revolucionario Institucional plantea tres conceptos de invalidez que, en síntesis, establecen medularmente los siguientes argumentos:

Primero: Que el Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Chiapas, se realizó bajo el completo sigilo de las autoridades señaladas como responsables, intentando dejar en estado de indefensión a la ciudadanía de la citada entidad, pues aduce que, por treinta días, ocultaron el periódico oficial del Estado, apareciendo predatado con fecha doce de septiembre de dos mil nueve.

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

SUP-OP-24/2009

Sobre el particular, afirma que si bien es cierto que el periódico oficial por el que se publica la reforma cuestionada aparece predatada con la fecha indicada, lo cierto es que hasta el ocho de octubre del mismo año, aún no se difundía.

Por ende, aduce que el cómputo del plazo de treinta días naturales para la interposición de la presente Acción de Inconstitucionalidad no inicia a partir del doce de septiembre sino, en todo caso, del ocho de octubre de la presente anualidad, por lo que se debe de considerar que la citada acción es presentada en tiempo y forma.

Segundo: Que el elemento que integra la inconstitucionalidad establecida en el artículo 105 de la Carta magna, consiste en que las modificaciones a las leyes electorales sean contradictorias al texto de la Constitución Federal, supuesto que dice el impetrante, se actualiza en el presente asunto, en virtud de que de la reforma realizada se desprende la contravención a la prohibición constitucional de reelegirse por cualquier motivo, tanto a los legisladores locales como a los integrantes de los municipios en el Estado de Chiapas.

Uno de los argumentos que formula la responsable para realizar la reforma aquí analizada, es que con la misma se pretende alcanzar tranquilidad social, incrementar la participación electoral y obtener otros beneficios de orden económico.



Sin embargo, el impetrante aduce que al prorrogar por más de tres años el periodo constitucional por el que fueron electos los ayuntamientos y legisladores locales, no se obtiene la concurrencia de las elecciones ni las ventajas señaladas.

En su opinión, el Constituyente permanente, compuesto por el Congreso del Estado y los ayuntamientos, se encuentra impedido para realizar una extensión en sus funciones, pues constituye una artificial ampliación a los periodos de mandato o ejercicio que les fue conferido por la soberanía popular mediante el voto directo, libre y secreto bajo el principio de renovación periódica de tres años.

Considera que el hecho de establecer un mandato de transición para obtener la concurrencia de las elecciones locales con las federales, no da lugar a que en la renovación del Ejecutivo se sustituya la elección mediante voto libre, secreto y directo, por una designación que es contraria a los principios democráticos previstos por la Constitución General de la Republica.

Además, señala que la celebración de elecciones reafirman la soberanía nacional que reside en el pueblo, por lo que no es válida la prórroga de nombramientos de diputados e integrantes de ayuntamientos, sujetos a plazos determinados, porque la renovación de poderes debe llevarse a cabo conforme a lo señalado en la Constitución

SUP-OP-24/2009

Federal, ya que lo contrario implica contravenir el principio de no reelección y renovación periódica del poder público, y que la autonomía de los Estados de la Federación en este aspecto tiene su límite en los principios de la Ley fundamental.

Aduce que el Congreso del Estado de Chiapas y los ayuntamientos de dicha entidad se encuentran sujetos a las normas constitucionales vigentes, y sobre las cuales fueron electos, por lo que pretender la derogación de las disposiciones constitucionales que se opongan al decreto que se combate es desconocer el actual orden constitucional al que están sujetas todas las leyes, controvirtiendo con esto el principio de irretroactividad de la ley reconocido por el Pacto Federal.

Asimismo, se duele de que la prórroga en las funciones tanto del Congreso del Estado como de los respectivos ayuntamientos, ponen en riesgo la continuidad y normal funcionamiento de los citados órganos colegiados, puesto que la permanencia de dichos servidores más allá del periodo de mandato que les fue conferido, afectaría a la población, al resultar incompetentes por el origen inconstitucional en la permanencia de los citados cargos, provocando la invalidez de sus actos.

Aunado a lo anterior, plantea que en el ejercicio de las actividades electorales, como es el caso de las elecciones, debe existir certeza, objetividad y legalidad, de ahí que los



periodos para llevarlas a cabo deben estar perfectamente establecidos, lo que se contraviene con la reforma impugnada, que también contradice la protesta de los servidores públicos de guardar la Carta Magna.

Señala el impetrante, que si bien no existe precepto en la Constitución Federal que prohíba la prórroga de los mandatos de los ayuntamientos y diputados locales para un cierto periodo, lo cierto es que la necesidad de su previsión deriva de los principios democráticos emanados de la Constitución Federal, por lo que si el mandato del pueblo chiapaneco fue elegir a los funcionarios aludidos, ex profeso, para ocupar cargos públicos por cierto tiempo o plazo, no es válido que se prorrogue el mandato que les fue conferido, por lo que es evidente que los artículos transitorios del Decreto impugnado violentan principios democráticos de la norma fundamental y, por ello, son inconstitucionales.

Tercero: A su vez, se duele que el Decreto por medio del cual se reforman diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Chiapas es inconstitucional, en virtud de contener graves vicios en el procedimiento legislativo del cual derivan.

Lo anterior es evidente, toda vez que resulta inverosímil que el once de septiembre de dos mil nueve el Congreso local haya aprobado el Decreto que se impugna y, ese mismo día, lo hayan hecho también todos los

SUP-OP-24/2009

ayuntamientos del Estado para que, supuestamente, al día siguiente se publicara en el periódico oficial de la entidad referida.

Esto, porque de la simple lectura de diversos artículos se puede establecer que existe un procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado de Chiapas previamente establecido, y el que originó la presente controversia es totalmente irregular, y viola el principio de legalidad, ya que quebranta lo establecido al respecto tanto en la Constitución Política del Estado de Chiapas, como en la Ley Orgánica del Congreso de la citada entidad federativa, su Reglamento Interior, y la Ley Orgánica Municipal, por lo que el Decreto se encuentra viciado y, por tanto, es inconstitucional, ya que durante su desarrollo se contravinieron disposiciones constitucionales y legales.

Precisado lo anterior, por principio de cuentas y por cuestión de metodología jurídica, conviene señalar que la contestación de los conceptos de invalidez sobre los que se ha solicitado opinión a éste órgano colegiado, se hará en un orden distinto al presentado en el resumen precedente pues, en primer término, se atenderán los conceptos de invalidez identificados como primero y tercero, respecto de los cuales no es viable emitir opinión alguna y, posteriormente, las consideraciones atinentes al concepto de invalidez identificado como segundo en el escrito de acción de inconstitucional indicada.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SUP-OP-24/2009

Así las cosas, este órgano electoral colegiado considera que es improcedente emitir parecer respecto de los motivos de invalidez en los que el partido actor impugna violaciones cometidas en el proceso legislativo de reformas a la Constitución local (vinculados con la publicación e inobservancia del proceso legislativo para modificar la Constitución Local).

Lo anterior es así, ya que tal circunstancia no corresponde en su análisis al ámbito especializado del derecho electoral, cuyo conocimiento compete a este órgano jurisdiccional, sino que abarca aspectos concretos relacionados con los principios de legalidad y debido proceso, inmersos en diversas ramas del derecho, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En otro orden de ideas, esta Sala Superior estima también improcedente emitir pronunciamiento alguno respecto del argumento hecho valer por el Partido Revolucionario Institucional en el primer concepto de invalidez, relacionado con que el escrito inicial del accionante fue presentado en tiempo y forma, por tratarse de un aspecto vinculado con la procedencia y substanciación procesal de la instancia de control constitucional, respecto de la cual no es necesaria la opinión especializada de este órgano colegiado en materia electoral, pues ello escapa de su competencia.



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

SUP-OP-24/2009

Esto, ya que la ley en la materia establece que la admisión, substanciación y resolución de la acción de inconstitucional corresponde en única instancia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en términos de lo previsto en el numeral 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando ésta se interpone contra una ley electoral, el Ministro del conocimiento tiene la facultad potestativa de solicitar a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que formule opinión sobre los conceptos y elementos a esclarecer en el asunto.

Sin embargo, dicha opinión está limitada al ámbito electoral, materia respecto de la cual el presente órgano jurisdiccional es instancia especializada, en términos de lo previsto en el artículo 99 de la Constitución Federal, más no puede emitir pronunciamiento alguno en materias o ramas del derecho que escapan a su especialidad y competencia, como en el presente caso implicaría hacerlo respecto de la oportunidad en que fue presentada la acción de inconstitucional ya que, como se dijo, el estudio atinente está reservado para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, respecto del segundo concepto de invalidez en que el partido político accionante sostiene la invalidez del Decreto controvertido, específicamente el artículo único por el que se reforma el párrafo primero, del artículo



14 Bis; los párrafos tercero, cuarto, quinto y décimo quinto del apartado B, del precepto invocado, y el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, así como los artículos transitorios primero a cuarto del citado Decreto, esta Sala Superior estima, tal y como se estableció en la opinión emitida por este órgano colegiado en el expediente número SUP-OP-21/2009, que para determinar la constitucionalidad del Decreto de mérito debe tomarse en cuenta lo siguiente.

La elección de gobernantes en los Estados de la Federación, en atención al principio de autonomía de dichas entidades, debe limitarse conforme a los principios de la ley fundamental, respetando las normas establecidas para la integración de los ayuntamientos de elección popular directa, sin permitirse la reelección para el periodo inmediato, existiendo el mismo principio respecto de los diputados de las legislaturas locales, las que se integrarán por personas elegidas según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; en debida observancia a los derechos fundamentales de los gobernados (libertad, igualdad, participación política).

De tal forma, la norma impugnada en lo tocante a la prórroga del mandato de la legislatura estatal ~~contraviene~~ los principios señalados.



SUP-OP-24/2009

El de no reelección, porque dentro de los límites institucionales, la temporalidad del ejercicio del poder, se ubica en el sistema de elecciones libres, auténticas y periódicas, de ahí que si los artículos 115 fracción I, segundo párrafo y 116 fracción II constitucionales, prohíben que los diputados a las legislaturas de los Estados, electos popularmente por elección directa, puedan ser reelectos para el periodo inmediato, reconocen implícitamente el principio en cuestión, en el ámbito municipal y estatal, como exigencia que condiciona la validez del sistema de elecciones en cada circunscripción geográfica, prohibición fundamental de la prórroga o extensión del mandato más allá para el cual se ha sido electo democráticamente.

En el caso, la autorización para ampliar el mandato de la legislatura local, más allá del periodo de que se trata, no implica en estricto sentido una reelección, al no haberse convocado a la comunidad a pronunciarse mediante voto público sobre su permanencia en el ejercicio del poder.

Sin embargo, tal prórroga significa violación al señalado principio de no reelección, al llevar implícito el desconocimiento de la prohibición fundamental de extender ese tipo de mandato, salvo que se organicen nuevas elecciones que autoricen el incremento del plazo aludido con esos efectos, por lo que la norma en cuestión contraviene el principio mencionado contenido en la ley suprema.



Por otro lado, los artículos 116 fracción II, segundo párrafo y fracción IV inciso a); 115, fracción I, segundo párrafo, en relación con el numeral 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exigen que el sufragio sea universal, libre, secreto y directo.

La actividad desarrollada por el elector al votar, configura un acto de voluntad política mediante el cual, sin necesidad de un fundamento explícito, expresa su respaldo hacia una determinada opción política, manifestando su deseo de que determinados candidatos ocupen ciertos puestos de autoridad, formalizando su opinión para tomar una decisión colectiva, con lo que el sufragio cumple tres funciones fundamentales en la vida política del Estado democrático constitucional: generar representación, producir gobierno y ofrecer legitimación.

En este orden de ideas, la ampliación del mandato de la legislatura local, más allá del lapso para el que fueron electos, imposibilita el sufragio universal, libre, secreto y directo, ya que dicha prórroga equivale a que tal órgano representativo se coloque unilateralmente como único partícipe activo y pasivo, como si se tratara de una elección específica para un nuevo periodo, con exclusión para esos efectos de toda la comunidad de la entidad federativa, con lo que priva de manera implícita a los ciudadanos para elegir a sus representantes, convirtiéndolos en intermediarios de una **tacita** elección con triunfadores predeterminados.

SUP-OP-24/2009

En efecto, la designación de representantes a través de los votos de los ciudadanos, se lleva a cabo, tal y como plantea el actor en su escrito, de dos formas: proceso electoral ordinario y extraordinario que tienen como única finalidad la designación de quienes han de fungir como representantes de la voluntad popular.

Lo anterior, requiere que el elector conozca los cargos y los periodos para los que elegirá a una determinada persona, debiendo contar con la oportunidad de elegir y gozar de la libertad de elección.

De ahí que, conforme a lo expuesto, la Constitución Federal establece que tratándose de ayuntamientos y de los integrantes de los congresos locales, la elección debe ser directa y los candidatos electos no pueden ser reelectos para el periodo inmediato.

No obstante, si bien es cierto que ningún precepto de la Carta Magna prohíbe la prórroga de los mandatos de los ayuntamientos y de los diputados integrantes del Congreso del Estado, la previsión de tal extremo en las constituciones estatales deriva de los principios democráticos establecidos en el código supremo en los artículos 35, 39, 40 y 41, de los que es posible concluir que no es válido que autoridades electas mediante voto particular, prorroguen el nombramiento que les fue conferido por la voluntad de los electores para cierto lapso establecido.

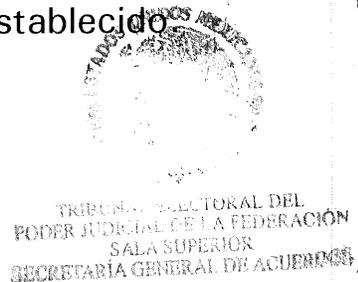


En el caso de la norma impugnada, las misma soslaya el mandato popular en referencia, porque los integrantes de la legislatura y de los ayuntamientos la aprobaron, como órgano reformador de la constitución local, prorrogando el nombramiento que les fue conferido para un periodo de tres años, por voluntad popular, de ahí que el desconocimiento de aquél viola los principios democráticos señalados, resultando inconstitucional el artículo transitorio a que se alude.

En otro aspecto, la norma impugnada también contraviene los derechos fundamentales de participación política (votar y ser votado), reconocidos en la Constitución General de la República.

En este sentido, los derechos en cuestión se constituyen en fundamentales, porque participan de la posición de supremacía que tienen los preceptos constitucionales que los reconocen, por lo que los poderes constituidos no pueden disponer de estos.

Asimismo, tienen relación de interdependencia con otros derechos fundamentales reconocidos en la norma suprema, lo que legitima que puedan justificarse de manera general, y las pretensiones y expectativas que forman su objeto, son clave para la organización y funcionamiento del sistema democrático constitucional establecido.



SUP-OP-24/2009

En consecuencia, la señalada ampliación del mandato de los órganos locales de representación popular, más allá del periodo por el que fueron electos por la ciudadanía, afecta de manera determinante los señalados derechos fundamentales de participación política de los individuos en la elección de sus representantes, al impedirseles tener acceso a la contienda por el poder, desde las perspectivas de votar y ser votado, e igualmente transgrede tales derechos en condiciones de libertad y de igualdad.

La norma impugnada también contraviene el principio de irretroactividad de las leyes, en relación con el derecho a votar y ser votado, al modificar el calendario electoral en el Estado de Chiapas.

Lo anterior, porque si los actuales diputados e integrantes de los ayuntamientos fueron electos en comicios convocados para acceder al poder durante tres años, la nueva disposición impugnada no puede obrar retrospectivamente y lesionar los derechos adquiridos de institutos políticos y ciudadanos para participar en diversa contienda electoral, tendente a buscar alternancia en el poder, una vez concluido el plazo otorgado a dichos legisladores y municipales, porque la consecuencia inmediata de la conclusión del periodo correspondiente es convocar a una siguiente elección, la que no puede verse afectada por nuevas disposiciones que posterguen la sucesión de quienes integran el Congreso local y los ayuntamientos en el Estado de Chiapas, ya que ello



equivaldría a dejar sin efectos el calendario electoral instituido en la legislación anterior, que se encontraba vigente al momento de asumir los encargos que vienen desempeñando actualmente, que supone una línea de continuidad que no puede verse suspendida, sin incurrir en el vicio de retroactividad prohibido constitucionalmente.

Finalmente, contrario a lo que se alega en el segundo concepto de invalidez, la norma impugnada no controvierte el principio del deber de protesta constitucional, ya que no se impide el respeto de éste último, porque no tuvo por objeto exentar a los funcionarios estatales del deber de aceptar dicho compromiso.

Los argumentos antes expresados, recogen en lo esencial, lo resuelto por el Alto tribunal, en el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y acumuladas, promovidas por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional, en la que solicitó la invalidez del Decreto 419, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el catorce de octubre de dos mil seis, en cuanto reformó los artículos 16, 36, párrafo segundo, y 61 de la Constitución Política de esa entidad federativa, así como la de sus artículos Primero a Sexto transitorios de dicho Decreto, atribuyendo a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas la emisión de tales normas generales, y al Gobernador Constitucional y al Secretario General de Gobierno del mismo Estado, la promulgación de las

SUP-OP-24/2009

mismas, en la que hizo pronunciamiento respecto de temas como los impugnados en este asunto.

Por las razones expresadas en el cuerpo de este documento, la Sala Superior concluye:

PRIMERO. No es materia de opinión, la inconstitucionalidad planteada respecto a la oportunidad en la procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad, ni lo referente a las violaciones al procedimiento legislativo cometidas en la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

SEGUNDO. En opinión de la Sala Superior es inconstitucional el Decreto 328 impugnado, de conformidad con lo analizado en el cuerpo considerativo de la presente opinión.

México, Distrito Federal, a trece de noviembre de dos mil nueve.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**



MAGISTRADO

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

MAGISTRADO

**JOSÉ ALEJANDRO
LUNA RAMOS**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

CERTIFICACIÓN

El suscrito, Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 201, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento de las instrucciones de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, Presidenta de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA:** Que el folio precedente con número diecinueve, forma parte de la opinión emitida en esta fecha por esta Sala Superior, en el expediente **SUP-OP-24/2009**, en respuesta a la consulta formulada por el **Ministro Sergio A. Valls Hernández**.-DOY FE.-----

México, Distrito Federal, a trece de noviembre de dos mil nueve. -----

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO



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

