

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
53/2015 Y SUS ACUMULADAS 57/2015,
59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015
PROMOVENTES: UNIDAD POPULAR,
PARTIDO POLÍTICO LOCAL; MORENA Y
ACCIÓN NACIONAL, PARTIDOS
POLÍTICOS NACIONALES, Y DIPUTADOS
INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA
SEGUNDA LEGISLATURA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ

México, Distrito Federal. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **cinco de octubre de dos mil quince**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelven las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015 promovidas por el partido político local Unidad Popular, por dos partidos políticos nacionales, Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y Acción Nacional, y por diversos diputados integrantes del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en contra de varias disposiciones de la Constitución Política y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas de esa misma entidad federativa.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Mediante escritos exhibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés y treinta de julio y el siete de agosto (dos de ellos) del dos mil quince, así como mediante otro escrito presentado el ocho de agosto del mismo año en el domicilio del autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de este Tribunal Constitucional, se

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

promovieron, respectivamente, las siguientes acciones de inconstitucionalidad por las personas y asociaciones políticas que a continuación se indican, en contra de la aprobación, promulgación y publicación de las normas que se detallan¹:

PERSONAS QUE PRESENTARON LA DEMANDA Y NÚMERO DE ACCIÓN	NORMAS RECLAMADAS
Uriel Díaz Caballero, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Político Local "Unidad Popular". (Se le asignó el número de acción de inconstitucionalidad 53/2015).	Artículos 35, último párrafo; 38, fracción LXVI, y 43, numeral 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicada mediante el "Decreto Número 1290" el nueve de julio de dos mil quince en el tomo XCVII, extra, del Periódico Oficial del Estado.
Martí Batres Guadarrama, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA. (Se le asignó el número de acción de inconstitucionalidad 57/2015).	Artículos 25, apartado B, fracciones II y XIV, y apartado F, primer párrafo; 33, fracción V, primer y segundo párrafo; 35, segundo y cuarto párrafos; 59, fracción LI; 68, fracciones I, primer párrafo, y III, primer y segundo párrafo; 79, fracción XXI; 113, fracción I, párrafos décimo y décimo sexto, y 114, primer párrafo, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicados mediante el "Decreto Número 1263" el treinta de junio de dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado.
Alejandro Avilés Álvarez, Martha Alicia Escamilla León, Manuel Andrés García Díaz, Adolfo García Morales, Amando Demetrio Bohórquez Reyes,	La totalidad del "Decreto Número 1290", publicado el nueve de julio de dos mil quince en el tomo XCVII, extra, del Periódico Oficial del Estado, en la que entre otras cuestiones se expide la

¹ El doce de agosto de dos mil quince, Uriel Díaz Caballero, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido Unión Popular, presentó un nuevo escrito de demanda de acción de inconstitucionalidad en el que impugnó de manera destacada el artículo 18, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicado mediante el citado "Decreto Número 1290" de nueve de julio de dos mil quince. Por acuerdo de trece de agosto siguiente, el Presidente de la Suprema Corte tuvo por recibida la demanda, le asignó el número de expediente 63/2015 y la turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, al estar relacionada con las acciones de inconstitucionalidad 53/2015, 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 62/2015. Hecho lo anterior, tras analizar las constancias y mediante auto a su vez de trece de agosto, el Ministro Instructor designado desechó la demanda por extemporánea, dado que el plazo para impugnar el citado artículo de la legislación electoral local transcurrió del diez de julio al ocho de agosto y la demanda se promovió hasta el doce de agosto; misma razón si advirtiendo la causa de pedir se tomaba como precepto reclamado el artículo 68, fracción I, de la Constitución Local, reformado mediante Decreto 1263 de treinta de junio de dos mil quince, pues el plazo impugnativo transcurrió del primero al treinta de julio del año en curso. Tal resolución no fue impugnada.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

PERSONAS QUE PRESENTARON LA DEMANDA Y NÚMERO DE ACCIÓN	NORMAS RECLAMADAS
<p>Fredy Gil Pineda Gopar, Carlos Alberto Ramos Aragón, Rosalía Palma López, Emilia García Guzmán, Arsenio Lorenzo Mejía García, María Luisa Matus Fuentes, Gustavo Díaz Sánchez, Juan José Moreno Sada, María Lilia Arcelia Mendoza Cruz, Adolfo Toledo Infanzón, María del Carmen Ricárdez Vela y Carlos Alberto Vera Vidal, integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.</p> <p>(Se le asignó el número de acción de inconstitucionalidad 59/2015).</p>	<p>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, por violaciones al procedimiento legislativo.</p> <p>Asimismo, se impugnaron los artículos 282, numerales 4, 6 y 8, y Séptimo y Octavo Transitorios del referido "Decreto Número 1290".</p>
<p>Gustavo Enrique Madero Muñoz, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.</p> <p>(Se le asignó el número de acción de inconstitucionalidad 61/2015).</p>	<p>Artículos 35, último párrafo; 38, fracción LXVI; 43, numeral 4, y Octavo Transitorio, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicada mediante el "Decreto Número 1290" el nueve de julio de dos mil quince en el tomo XCVII, extra, del Periódico Oficial del Estado.</p>
<p>Martí Batres Guadarrama, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA.</p> <p>(Se le asignó el número de acción de inconstitucionalidad 62/2015).</p>	<p>Artículos 2, fracciones XXXII y XXXIII; 12, numeral 2, fracción III; 21, numeral 1, fracciones II y IV; 24, numeral 1, fracciones III a la VI; 79; 86; 90, numeral 2, inciso b); 111; 145; 149; 150; 154, numerales 3, inciso b), y 4; 188, numeral 1, inciso b), segunda parte; 262, numerales 2 y 3, y 263, numerales 2 y 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicada mediante el "Decreto Número 1290" el nueve de julio de dos mil quince en el tomo XCVII, extra, del Periódico Oficial del Estado.</p>

2. Los partidos políticos y diputados promoventes, indistintamente, señalaron que las normas que se consideraban transgredidas eran los artículos 1º; 2º;

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

4º; 6º; 9º; 13; 14; 16; 17; 32, segundo párrafo; 34; 35; 36; 39; 40; 41; 49; 73, fracción XXIX-U; 115; 116; 117; 124; 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la “Constitución Federal”) y los numerales 1, 2, 16, 23, 24 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 1, 7, 12, párrafo 2, 107, 226 y 232 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 1 y 85, párrafo 5, de la Ley General de los Partidos Políticos.

3. **Conceptos de invalidez.** Los partidos políticos e integrantes de la legislatura local plantearon los conceptos de invalidez que se sintetizarán en los siguientes sub-apartados.
4. **Demanda del partido político local (acción de inconstitucionalidad 53/2015).** Tras detallar los antecedentes que estimó pertinentes, el representante de la asociación política “Unión Popular” expuso los siguientes argumentos en su único concepto de invalidez:
 - a) **ÚNICO.** Los artículos 35, último párrafo; 38, fracción LXVI, y 43, párrafo 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca vulneran los principios de autonomía e independencia del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de ese Estado, por lo que se contraponen con los artículos 41, fracción V, apartado A, antepenúltimo párrafo, y Apartado C, primer y último párrafo, y 116, fracción IV, primero párrafo, inciso b) e inciso c), puntos 1º y 6º, de la Constitución Federal, así como lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
 - b) Los preceptos impugnados establecen la facultad del Poder Legislativo para designar y, en su caso, remover al Secretario Ejecutivo del referido Instituto Electoral Local; sin embargo, a decir del partido político local, tal otorgamiento de facultades al Congreso Local incide en la autonomía e independencia que debe de tener el órgano ejecutivo local.
 - c) Se explica que el Secretario Ejecutivo integra el Pleno del Consejo General del organismo electoral local, el cual funciona como máximo

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

ente de dirección, por lo que intrínsecamente está vinculado con la función electoral. Por ende, si desde el texto constitucional se implementó un sistema en el que los organismos públicos locales electorales, como órganos constitucionalmente autónomos, funcionan a partir de los principios de independencia, objetividad e imparcialidad, para el partido político es claramente contrario a la Constitución Federal que se permita al Poder Legislativo de esa entidad participar en la designación de uno de sus órganos ejecutivos. Lo que se busca es que dichos organismos electorales no se vean influenciados por factores externos o internos que impliquen la inobservancia de los aludidos principios, lo cual sucedería si se consintiera la participación de otro poder en la designación de ese Secretario Ejecutivo.

- d) Al respecto, se alega que de una interpretación sistemática de las aludidas normas constitucionales y según precedentes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, reflejada en la tesis de rubro **“ÓRGANOS DE AUTORIDAD ELECTORAL. CONDICIONES QUE SE DEBEN DE SATISFACER PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO”**, para que las autoridades electorales puedan cumplir sus fines y actuar con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, es necesario que se acrediten dos condiciones: la primera, de carácter subjetivo, que se alcanza cuando en las leyes se establecen requisitos a quienes aspiran a ser designados como servidores en esta materia para garantizar la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad y, la segunda, de carácter objetivo, cuando se les confieren los elementos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones, tales como son dotarles por ley de autonomía, personalidad y patrimonios propios.
- e) En ese sentido, el partido político sostiene que la designación del Secretario Ejecutivo por parte del Congreso Local produce que el Estado de Oaxaca no cumpla con dichas condicionantes subjetivas y objetivas para que, en efecto, se garantice que en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, así como que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus funciones, sin tener que someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de otro poder.
- f) Destacando que el principio de libertad configurativa no se puede establecer como pretexto para instaurar dicha facultad de nombramiento y remoción, pues el mismo está condicionado a que no se trastoque el texto constitucional; en específico, los referidos principios que rigen la materia electoral.
 - g) En esa misma línea, el partido político estima que conforme al principio pro persona y al nuevo paradigma de los derechos humanos establecidos en el artículo 1º constitucional, a fin de privilegiar el acceso completo y efectivo a los cargos de elección popular, el desempeño del cargo y los derechos a votar, ser votado y libertad de asociación, entre otros), debe buscarse que los órganos encargados de las elecciones sean formal y materialmente autónomos e independientes de los agentes externos del Estado.
 - h) En relación con ello, el partido político alude que las normas reclamadas trastocan a su vez lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Dicha legislación crea un nuevo diseño institucional para la organización de las elecciones, en el que aun cuando prevé que los miembros de los órganos de dirección de los organismos públicos locales electorales serán nombrados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ello no implica una subordinación jerárquica entre ellos. Así, la propia ley dota de personalidad jurídica y patrimonio propio al organismo electoral local, el cual se insiste debe de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
 - i) El partido político retoma el texto del artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal y su conceptualización de los principios de independencia y autonomía desarrollados a lo largo de la demanda y argumenta que precisamente los órganos constitucionales autónomos, como los organismos públicos electorales, tienen una cualidad de autonomía operativa, de gestión, de decisión y técnica, la cual busca

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

eliminar factores que condicionen su desempeño o resten objetividad a la función estatal.

- j) Consecuentemente, para el partido, si la autonomía es la capacidad de la institución para tomar decisiones sin la intromisión de los poderes del estado, cualquiera que sea su jerarquía, aun cuando es cierto que no se puede negar la participación de los representantes de los partidos en las sesiones del órgano de dirección del organismo público electoral local, ello no implica que estén facultados para votar en las decisiones del máximo órgano; por ello, la facultad del Congreso Estatal como órgano de naturaleza estrictamente política para nombrar al Secretario Ejecutivo rebasa la participación que puedan tener los partidos políticos en la integración del Consejo General del instituto electoral estatal.
- k) Dicho de otra manera, al carecer de votos los partidos al interior del aludido consejo general, es irrisorio que se faculte a un órgano parlamentario para asumir la decisión de nombrar a un miembro de los órganos centrales del organismo electoral.
- l) Por último, el partido político hace alusión a las exposiciones de motivos de las reformas constitucionales de trece de noviembre de dos mil siete y la política-electoral de febrero de dos mil catorce, así como a la iniciativa de reforma de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para argumentar que el Constituyente y el legislador ordinario en la ley general identificó a la materia electoral como de particular relevancia, en la que se requería intervención y coordinación de los diferentes órdenes de gobierno. Por ello, se regularon y establecieron competencias para los diferentes poderes que serían aplicables en todo el territorio nacional.
- m) Al respecto, se dice que a partir de lo dispuesto en el artículo 116 constitucional y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé la homogenización en cuanto a la composición de los organismos electorales de las entidades federativas. Ello, dado que tales organismos deberán contar con un consejo general que fungirá como órgano superior de dirección (el cual debe estar en sintonía con su homólogo a nivel nacional), que se compondrán por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales con voz y voto y, además, un

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

Secretario Ejecutivo, que si bien no se establece por quien será designado, el Congreso del Estado de Oaxaca debió ordenar que fuera nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, a propuesta del Consejero Presidente, atendiendo con ello a lo dispuesto por la ley general y evidenciando entonces la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados.

5. **Demanda de MORENA (acción de inconstitucionalidad 57/2015).** Una vez que se explicaron los antecedentes de la ley reclamada, el referido partido político nacional argumentó lo que sigue:

- a) **PRIMERO.** Se impugnó la constitucionalidad del artículo 33, en su fracción V, primer y segundo párrafo, de la Constitución Política de Oaxaca, en las porciones normativas destacadas en la demanda en las que se dice “válida”, pues a decir del partido político, el Congreso Local incorrectamente sustituyó el término “votación estatal emitida” por el de “votación válida emitida”, afectando con ello los principios de certeza y objetividad electoral y violando los artículos 1º; 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 35, fracción II; 41, segundo párrafo; 116, fracciones II, párrafo tercero, y IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal y los numerales 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- b) Para el partido promovente, en los párrafos de la fracción impugnada se establecen las reglas para calcular la sobre y la sub representación de los miembros de la legislatura, por lo cual al prever las nuevas normas que el porcentaje del ocho por ciento se aplicará a la base de la “votación válida emitida” (en la que se reducen los votos nulos y anulados a la emitida) y no a la “votación estatal emitida”, se trastoca lo expresamente previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal que habla de “votación emitida”.
- c) Dicho de otra manera, el partido hace alusión a las diferencias entre los conceptos de votaciones (emitida o válida emitida) en términos de la ley

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- electoral local (artículo 2, fracciones XXXI y XXXII) y argumenta que tal diferenciación provoca una afectación a las prerrogativas de los partidos y a los derechos a votar y ser votado (al ser la base menor si se toma la votación válida y no la total), por lo cual solicita la invalidación de la porciones normativas correspondientes.
- d) **SEGUNDO.** El artículo 68, fracción I, primer párrafo, de la Constitución Local contraría lo dispuesto por los artículos 32, segundo párrafo; 40; 41, primer y segundo párrafo, Base V, apartado A, primer párrafo; 116, fracciones I, párrafo quinto, y IV, inciso b); 124 y 133 de la Constitución Federal.
- e) Para el partido político, el razonamiento de inconstitucionalidad radica en que la norma impugnada prevé que para ser Gobernador o Gobernadora se requiere ser mexicana o mexicano por nacimiento y nativa o nativo del Estado o vecino con residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios, mientras que los referidos apartados del artículo 116 de la Constitución Federal requieren una residencia efectiva de cinco años. En ese tenor, se dice que a diferencia de otros requisitos para ser titular del Ejecutivo Estatal, el texto constitucional mandata que la residencia no sea menor de cinco años (bajo el supuesto de que no haya nacido en el Estado y sea mexicano o mexicana por nacimiento) y ello no puede ser modificado a partir del argumento de libre configuración legislativa.
- f) Por otra parte, el partido político alega que el precepto reclamado incurre en una deficiencia legislativa, pues, además, no contempla otro requisito constitucional derivado del artículo 32 de la Carta Magna; es decir, resulta inconstitucional toda vez que omite precisar el requisito de elegibilidad consistente en que, además de su nacionalidad mexicana por nacimiento, el ciudadano o ciudadana elegible al cargo debe abstenerse de adquirir otra nacionalidad (sin menoscabo de lo previsto en los artículos 16 y 17 de la Ley de Nacionalidad) o, en su caso, acompañar certificado de nacionalidad mexicana en detrimento de los principios de certeza y objetividad electoral.
- g) Sobre estos razonamientos, a pesar de la petición de inconstitucionalidad, el partido político destaca que los requisitos

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

exigidos por la Constitución Federal respetan lo previsto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual prevé como condiciones viables para regular el derecho a votar y ser votado la nacionalidad y residencia.

- h) Se cita como tesis directamente aplicable la de rubro: “**CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS**”, en la que se habla de los requisitos esenciales que no pueden ser modificados por el legislador estatal.
- i) **TERCERO.** Se objeta la constitucionalidad de ciertas porciones normativas de los artículos 35, segundo y cuarto párrafo, y 68, fracción III, primer y segundo párrafo, de la Constitución Local al violar los principios de certeza, legalidad, objetividad electorales, supremacía constitucional e igualdad ante la ley previstos en los artículos 1º; 35, fracción VI; 40; 41, segundo párrafo, base V, apartado A, primer párrafo; 116, fracción IV, incisos b) y c); 124 y 133 de la Constitución Federal y en los numerales 23, párrafo 1, inciso c) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- j) Ello, pues mientras que, por un lado, tales normas establecen que una gran variedad de servidores públicos, incluyendo los magistrados y magistradas, secretarios o secretarías generales, secretarios de estudio y cuenta y diverso personal del Tribunal Estatal Electoral detentan una prohibición para poder ser electas o electos en cualquier cargo de elección popular hasta después de transcurridos dos años de haberse separado de su cargo; no obstante, en otras porciones normativas de esos preceptos reclamados sólo se exige separarse de su cargo noventa días antes de la elección a los magistrados o magistradas del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca cuando aspiren a ocupar cualquier cargo de elección popular y seis meses antes de la elección cuando aspiren a convertirse en titular del Ejecutivo Estatal.
- k) El partido político expone un cuadro comparativo entre los distintos cargos públicos y sus limitaciones, tanto formales como de tiempo de separación para poder participar en un puesto de elección popular y, a

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

partir de ello, argumenta que el constituyente oaxaqueño dispuso, en forma irregular, plazos distintos de separación de funcionarios públicos previo a su postulación para cualquier cargo público o para gobernador o gobernadora.

- l) En ese sentido, se señala que si bien, *prima facie*, las diferenciaciones de requisitos en cuanto al tiempo de separación del cargo previstos en varias porciones normativas de la fracción III del artículo 68 de la Constitución Local podrían considerarse como reglas especiales que prevalecen sobre las reglas generales de los párrafos segundo y cuarto del artículo 35 de ese mismo ordenamiento, el partido político sostiene que en realidad son diferenciaciones injustificadas que trastocan los principios de certeza, legalidad e igualdad ante la ley.
- m) Para el partido político, el parámetro para determinar la razonabilidad, idoneidad o sujeción al principio de supremacía e igualdad de los plazos de separación anticipada debe ser acorde a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal y al artículo 107 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- n) En esas normas se dice que los consejeros electorales estatales y demás servidores que prevea la ley no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado ni ser postulado para un cargo de elección popular durante los dos años posteriores al término de su encargo; en tanto que los magistrados electorales de los órganos jurisdiccionales electorales tienen dicha prohibición por un plazo equivalente a una cuarta parte del tiempo que hayan ejercido su función.
- o) Bajo tal óptica, el partido político aduce que esas limitantes de tiempo para poder aspirar a ser elegido en un cargo público son las que deben de servir de base a las constituciones y leyes electorales de los Estados para conformar y regular a sus autoridades electorales.
- p) Por lo que respecta a los cargos equivalentes a los magistrados electorales, como lo son las magistradas y magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de los Tribunales Especializados, al existir la misma razón en cuanto al apartidismo o imparcialidad e independencia, para el partido político lo congruente es que también apliquen los

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

mismos supuestos de temporalidad de la prohibición para aspirar a cargos públicos detallados en el citado artículo 107 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- q) Asimismo, se manifiesta que el plazo requerido de separación del cargo anterior al día de los comicios y aplicable a quienes pretendan acceder al Ejecutivo Estatal, debería ser mayor para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas y para el Fiscal General y los Fiscales Especiales que el requerido a los servidores públicos de menor rango estatal o municipal para acceder a cualquier otro cargo de elección popular. Es decir, se considera irrazonable que a los Magistrados y Fiscales se les exija sólo seis meses, mientras que a los Secretarios de Estudio y Cuenta, instructores, directores y contralor del Tribunal Estatal Electoral se pida dos años.
- r) Además, se destaca una incongruencia en los requisitos aplicables para el Fiscal General y los Fiscales Especiales, pues se prevén supuestos distintos de aplicabilidad irrazonables en cuanto al tiempo de antelación con que deben separarse de su cargo si quieren postularse a cualquier cargo de elección popular o al Ejecutivo Estatal. El artículo 35, párrafo segundo, de la Constitución Local prevé que el Fiscal General se separe 90 días antes si pretende participar como candidato a un cargo de elección popular; en tanto que el párrafo cuarto de ese mismo artículo 35 señala que el Fiscal o la Fiscal General y los Especiales no podrán ser electos o electas para ningún cargo de elección popular sino hasta después de transcurridos dos años y, finalmente, el primer párrafo de la fracción I del artículo 68 de la Constitución Local requiere que para ser Gobernador o Gobernadora no se debía ser Fiscal General o Especial del Estado a menos de que las personas se separen del cargo en forma definitiva seis meses antes de la elección.
- s) En ese sentido, el partido político considera que existe una incongruencia, ya que respecto al mismo funcionario se le exige separarse o haber transcurrido tiempos distintos para poder contender por cualquier cargo de elección popular o para ser Gobernador o Gobernadora, conflicto que puede resolverse por analogía exigiendo los

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

mismos supuestos de temporalidad para separarse del cargo que a los magistrados y magistradas. Lo anterior, a juicio del partido político, no se ve trastocado con el hecho de que en las normas constitucionales locales se prevean diferenciaciones en cuanto a que las separaciones del cargo pueden ser temporales, de espera o definitivas, pues la inconstitucionalidad de las porciones normativas indicadas resulta de la falta de proporcionalidad e idoneidad de los plazos de separación de cada cargo, teniendo como base los parámetros constitucionales y de la ley general, ello sin perjuicio a una posible interpretación conforme.

- t) **CUARTO.** Los artículos 59, fracción LI, y 114, primer párrafo, de la Constitución Local, en dos porciones normativas que indican “titulares de los órganos constitucionales autónomos” y “Congreso del Estado” resultan violatorios de los artículos 40; 41, segundo párrafo, base V, apartado A, primer párrafo, y apartado C; 116, fracción IV, inciso c); 124 y 133 de la Constitución Federal y 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- u) A decir del partido político, las normas objetadas establecen, por un lado, la facultad del Congreso Local de requerir la comparecencia de los titulares de los organismos públicos autónomos para que informen cuando se discuta o estudie un asunto relativo a su ramo o actividades y para que respondan las preguntas que se les formulen y, por otro lado, se prevé el deber de rendir anualmente al Congreso del Estado un informe de labores que deberá ser público a través de los medios electrónicos disponibles; no obstante, no se exceptiona de dichas obligaciones a los organismos públicos locales electorales ni a los organismos electorales jurisdiccionales y mucho menos a sus titulares, violando con ello la autonomía en su funcionamiento, la independencia de sus decisiones, así como los principios de legalidad y certeza electoral.
- v) Los titulares de los organismos públicos electorales locales son designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral y los magistrados del Tribunal Estatal Electoral son nombrados por el Senado de la República, en términos de la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por ende, por lo que hace

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

sólo al tribunal, ya no es uno de los órganos que pueda ser sujeto típicamente a decisiones del Congreso, aunque siga siendo un órgano local que, en cuanto a la fiscalización de los recursos públicos, está sujeto a la Auditoría Superior del Estado.

- w) Así, se explica que la intención de la reforma constitucional federal consistió en establecer un nuevo modelo de elección de integrantes de las autoridades electorales locales, administrativas y jurisdiccionales, cuya premisa está inmersa en el inciso c) de la fracción IV y en la fracción V del artículo 116 constitucional, la cual radica en garantizar que las autoridades a cargo de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y tengan un procedimiento específico de designación; luego entonces no es posible requerirles los mismos informes y comparecencias como a otros organismos estatales. Es decir, para obtener el grado de autonomía e independencia, dichos organismos no deberían estar sujetos a las obligaciones de informe o interpelaciones como el resto de los órganos que forman parte del orden jurídico local.
- x) En consecuencia, el partido político local solicita la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados, pues sin dejar de reconocer que los citados organismos administrativo y jurisdiccionales electorales deben rendir informes públicos, no necesariamente deben hacerlo al Congreso del Estado, sino directamente ante el pueblo.
- y) **QUINTO.** El artículo 79, fracción XXI, de la Constitución Local contradice lo previsto en los artículos 41, segundo párrafo, base V, apartados A, primer párrafo, y C, último párrafo de la Constitución Federal y 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- z) Para el partido político, la facultad prevista en la norma reclamada que otorga poderes al Gobernador para emitir un decreto para que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convoque a elecciones extraordinarias de Diputados, cuando haya desaparecido el Poder Legislativo de conformidad con la propia Constitución Local, resulta abiertamente inconstitucional.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- aa) Desde su perspectiva, tal supuesto de desaparición no coincide con el planteado por la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal, por lo que la atribución para convocar a elecciones extraordinarias debería corresponderle al Instituto Electoral Local o, en su defecto, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral si ejerce las facultades de asunción o atracción para asumir directamente las funciones del organismo electoral local o para atraer a su conocimiento cualquier asunto de competencia local que amerite sentar un criterio de interpretación.
- bb) El dejar en manos del Poder Ejecutivo Local la emisión de un decreto para que el organismo electoral local convoque a elecciones extraordinarias de diputados, es un supuesto que podría hacer depender de la inicial voluntad del Gobernador la celebración oportuna de comicios, lo que podría dar lugar a conflictos de tiempos electorales o políticos.
- cc) De ahí, se insiste, que si ya existe un organismo público autónomo local y un sistema nacional de elecciones con facultades para convocar a elecciones extraordinarias, es poco razonable la necesidad de la participación del Ejecutivo Estatal.
- dd) **SEXTO.** El artículo 113, fracción I, párrafo décimo sexto, de la Constitución Local violenta los artículos 40; 41, primer párrafo; 115, base I y II, y 133 de la Constitución Federal al atentar contra los principios de autonomía municipal, gobierno representativo y democrático, pacto federal y supremacía constitucional.
- ee) El precepto cuestionado señala que la representación política y administrativa de los Municipios fuera del territorio del Estado corresponde al Ejecutivo Local, como representante de toda la entidad. Para el partido político local, tal situación es inválida y contraria a los referidos principios, pues el gobierno municipal tiene personalidad jurídica propia, encarnada en el síndico o síndicos, y una representación política y administrativa a cargo del presidente municipal, lo cual no se diluye por el mero hecho de que la autoridad municipal legítimamente constituida por la voluntad popular ejerza sus atribuciones fuera del territorio del Estado.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- ff) Los municipios actúan exclusivamente a través de sus representantes elegidos popularmente de forma directa, por lo que otorgar cualquier tipo de facultades de representación de éstos al Ejecutivo Estatal que, aun cuando fue elegido para toda la entidad federativa, resultaría en una usurpación de funciones que el pueblo únicamente confirió a sus autoridades municipales. Para apoyar este razonamiento, se cita la tesis de rubro: **“ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO)”**.
- gg) Se insiste que, si bien existe el principio de que las legislaturas estatales deben emitir las normas que establezcan procedimientos para resolver conflictos entre los municipios y el Estado, también debe tenerse en cuenta que, cuando ello no ocurra (como en el presente caso), los municipios a través de sus representantes legítimos pueden promover acciones y medios de defensa ante las autoridades y tribunales correspondientes.
- hh) Consecuentemente, el que se permita ostentar al Gobernador fuera del territorio la representación política y administrativa de los municipios oaxaqueños, también vulnera el derecho humano de participación en la dirección de los asuntos públicos municipales, en infracción a lo previsto en el artículo 23, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues de poco sirve que el pueblo de un determinado municipio exprese su decisión para elegir a sus representantes en las urnas, si posteriormente el Gobernador se arroga esa representación fuera del Estado.
- ii) **SÉPTIMO.** Por último, se dice que el artículo 25, apartado B, fracciones II y XIV, de la Constitución Local, en los cuales se prevé, entre otras cuestiones, que los partidos políticos locales con registro estatal y reconocimiento indígena mantendrán sus derechos y prerrogativas, incluyendo el registro, siempre y cuando alcancen el dos por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados, trastoca los numerales 41, segundo párrafo, fracción I; 54, fracción II, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, transcribiendo dichas disposiciones.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

6. **Demanda de diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (acción de inconstitucionalidad 59/2015).** En su respectivo escrito, tras la relatoría de antecedentes, se expusieron los razonamientos de inconstitucionalidad que se resumen a continuación:

- a) **PRIMERO.** Resulta inválido el Decreto 1290, publicado el nueve de julio de dos mil quince y a través del cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al existir violaciones graves al procedimiento legislativo que contravinieron los artículos 1º; 2º; 9º; 13; 14; 16; 40; 41, fracciones I, II, III, IV, V, VI; 49; 73, fracción XXIX-U; 115; 116, fracción IV; 117; 124 y 133 de la Constitución Federal, así como los numerales 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 7, 12, párrafo 2, 226 y 232 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 1 y 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.
- b) Para los diputados inconformes, la legislación reclamada se aprobó con las siguientes deficiencias: i) no existió quórum legal para sesionar válidamente; ii) el proyecto de pre-dictamen de la comisión dictaminadora no se hizo del conocimiento de la bancada que integran los diputados promoventes (Partido Revolucionario Institucional) antes de la sesión convocada a las 22:00 horas del nueve de julio de dos mil quince; iii) el proyecto de pre-dictamen no se entregó de forma física, sino que únicamente proyectado a las 21:30 horas, a pesar de los acuerdos al respecto de los miembros del Congreso de remitir a los diputados los documentos que fueren a ser analizados por el Pleno a sus correos electrónicos con veinticuatro horas de anticipación a la sesión correspondiente; iv) jamás se dio inicio correctamente a la sesión en el Salón de Plenos del Congreso Local a las 22:00 horas al no acreditarse el quórum legal; v) no se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en la discusión y aprobación de la legislación; vi) la Presidenta de la Mesa Directiva, sin someter a un proceso de deliberación pública, tomó votación y detalló que el dictamen era

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

aprobado supuestamente por veinticuatro votos (pero sólo se encontraban presentes dieciocho diputados); y vii) no fue sometida a consideración del Pleno para su aprobación el acta de la sesión correspondiente.

- c) Sobre todas estas violaciones, en primer lugar, los diputados detallaron que la Mesa Directiva del Congreso del Estado violó las reglas del procedimiento establecidas en la normatividad local y en los procedimientos que rigen el proceso legislativo, pues no existía el *quórum* que establece la propia Constitución Estatal y demás normatividad para la discusión y aprobación de leyes², que es la concurrencia de más de la mitad del número total de diputados. Los demandantes afirman que se requerían veintidós diputados presentes para la votación y eventual aprobación de la ley impugnada y sólo estaban presentes dieciocho.
- d) Según el artículo 33 de la Constitución Estatal, la legislatura de Oaxaca se compone de veinticinco diputados elegidos por el principio de mayoría relativa y diecisiete diputados por el de representación proporcional; lo cual se ratifica por lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. En ese entendido, la discusión y aprobación de una decisión legislativa debe hacerse con la presencia de más de la mitad del número total de diputados.
- e) Lo que ocurrió en el caso concreto, a decir de los promoventes, es que la sesión ordinaria de nueve de julio de dos mil cinco en la que se aprobó la legislación electoral supuestamente inició en el Salón de Plenos del recinto legislativo y, ante la imposibilidad de continuarla, se llevó a cabo en otro lugar (oficinas parlamentarias del PRD), estando presentes únicamente los diputados de la fracción parlamentaria de los partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, del Trabajo,

² Se presentaron medios de prueba para supuestamente acreditar lo señalado en el concepto de invalidez. Primero, se adjuntó un disco compacto en el que se encuentran videos de la sesión del Congreso Local con los que se pretende demostrar la falta de quórum legal y, segundo, se anexó un acta notarial de fe de hechos del titular de la Notaría Pública 88, en la que, a decir de los diputados promoventes, se da fe de que no existía quórum legal y que varios diputados que alegadamente se encontraban en el diverso recinto donde se aprobó la ley, en realidad estaban en el aula de Pleno del recinto legislativo.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

Social Demócrata, Unidad Popular y Movimiento Ciudadano, haciendo un total únicamente de dieciocho diputados.

- f) Desde su perspectiva, existe una constancia notarial que acredita que los diputados Jefté Méndez Hernández, Ericel Gómez Nucamendi, Manuel Pérez Morales y Víctor Cruz Vázquez se encontraban en el salón de Plenos del Congreso desde las veintiún horas del nueve de julio hasta las cero horas del diez de julio, por lo que era imposible que estuvieran presentes en el otro lugar en donde fue aprobada la legislación impugnada.
- g) Al respecto, se insiste, que de conformidad con el artículo 47 de la Constitución Local, la legislatura no puede abrir sus sesiones ni ejercer su cometido sin la concurrencia de más de la mitad de número total de sus miembros, lo que se refleja en lo dispuesto por el numeral 63 del Reglamento Interior del Congreso de Oaxaca, por lo que para los diputados inconformes jamás existió el quórum necesario para llevar a cabo alguna sesión y ante la falta del mismo, se tuvo que haber convocado a una nueva para la discusión y aprobación de la ley combatida.
- h) Ello aunado a que el artículo 95 del propio reglamento dispone que si durante el curso de una sesión, alguno de los miembros de la cámara reclamara la falta de quórum y éste fuera verdaderamente notorio, bastara una simple declaración del Presidente para levantar la sesión, o si existiera duda, deberá procederse a pasar lista y a levantar la sesión si fuere el caso. Además de que en lugar de levantar la sesión y convocar a una nueva o declarar un receso, la Mesa Directiva de manera indebida sesionó en otro recinto sin el quórum legal.
- i) Además, recalcaron que a la sesión extraordinaria se les citó a las diez de la noche y el proyecto de pre-dictamen fue únicamente proyectado sin entregarlo de forma física a las nueve treinta de la noche, por lo que carecían de tiempo para analizarlo y realizar razonamientos jurídicos como integrantes de la legislatura. Para ello, hacen notar que desde el veintiuno de noviembre de dos mil trece, los miembros del Congreso Local resolvieron mediante Acuerdo No. 2 de esa fecha, que las actas de las sesiones y los proyectos debían de entregarse veinticuatro horas

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

antes de su análisis en pleno, lo cual no fue cumplido en el caso concreto pues se les hizo de su conocimiento con media hora antes del inicio de la sesión. Consecuentemente, afirman que estas violaciones son trascendentes y coartan los principios democráticos de deliberación parlamentaria, certeza, legalidad y el derecho a la información de los legisladores.

- j) **SEGUNDO.** Aunado a los argumentos procesales, se impugna el artículo Séptimo Transitorio del referido decreto 1290, toda vez que una ley secundaria no puede tomarse como fuente de validez para expedir otra ley secundaria.
- k) En el caso concreto, los promoventes impugnan que en ese Séptimo Transitorio de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca se otorgue la potestad para que la Ley de Sistemas Electorales Indígenas sea expedida por el Congreso de Oaxaca. A su juicio, es la propia Constitución Estatal la que faculta al Congreso Local para legislar en materia indígena, no una ley secundaria. Afirman que dicha violación indirectamente viola el artículo 2º de la Constitución Federal, que reconoce la composición pluricultural de la República mexicana.
- l) Aunado a lo anterior, los promoventes explican que a partir de lo dispuesto en ese precepto transitorio, no queda claro qué va a ser primero, si la Ley de Sistemas Electorales Indígenas o el Consejo Estatal de Sistemas Normativos Electorales Indígenas. El artículo transitorio impugnado prevé que la Ley de Sistemas Electorales Indígenas referida en el artículo 34, párrafo segundo, de la ley electoral será expedida en un plazo de 60 días por el Congreso Local; sin embargo, ese artículo 34 dispone que el referido Consejo Estatal tendrá las atribuciones y estructura orgánica que establezca la ley de sistemas indígenas, en la cual se regulará todo lo relativo a los procesos de elección de autoridades municipales del régimen de sistemas normativos indígenas.
- m) Así, se argumenta que al momento de crear, aprobar y aplicar la Ley de Sistemas Electorales Indígenas a la que se refiere el artículo transitorio objetado, se actualizará el principio legal de la “ley especial deroga la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- general”; es decir, en el Estado de Oaxaca se tendrán vigentes dos leyes que regirán en actuar de los actores electorales, pero al momento de actualizarse un supuesto normativo en el tema indígena, se estará ante una derrotabilidad sistemática, entendida como anulabilidad.
- n) Dicho en otras palabras, los artículos 1, 34 y séptimo transitorio producirán una derogación automática de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Estado de Oaxaca, porque al establecerse en el primer artículo que la legislación es de observancia general, se interpreta que regula todos los supuestos normativos de la materia electoral; no obstante, de la lectura del 34 y del transitorio, se desprende que en cuanto hace a los asuntos indígenas será aplicable cuando entre en vigor la Ley de Sistemas Electorales Indígenas, derogando las disposiciones generales.
- o) Por lo tanto, se debe de buscar la coherencia de las normas del sistema, prohibiendo así incompatibilidades entre sí; es decir, evitando antinomias, lo cual no ocurre en el caso concreto, en virtud de que lo que debe proceder es la aplicación del principio consistente en que la ley superior deroga a la inferior.
- p) **TERCERO.** Se impugna el artículo Octavo Transitorio del decreto reclamado que expidió la legislación electoral, el cual establece el plazo máximo en el que se debe elegir al Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca.
- q) Lo anterior, debido a que el Congreso Local no tiene facultades para elegir y nombrar al titular de dicho cargo. De ninguna de las facultades del artículo 59 de la Constitución Estatal se desprende el poder de la legislatura para designar al referido Secretario Ejecutivo. Además, se señala que la Constitución Federal dispone en su artículo 41, base V, inciso e, párrafo quinto que el Secretario Ejecutivo local será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral a propuesta de su presidente; por lo tanto, se arguye que tal poder de nombramiento vulnera directamente las referidas normas constitucionales y, especialmente, los principios constitucionales de autonomía e independencia en contra del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en clara confronta con las

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

premisas constitucionales asentadas en la reforma electoral de diez de febrero de dos mil catorce.

- r) El Congreso Local no debe de inmiscuirse en la vida interna de un organismo electoral que es autónomo e independiente en su funcionamiento y decisiones, por lo que auspiciar la designación del responsable de la conducción del aparato ejecutivo del instituto electoral implica seguir manteniendo un coto de poder sobre el mismo.
- s) **CUARTO.** Se impugna el artículo 282, numerales 4, 6 y 8, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, al resultar contradictorio con el artículo 113 de la Constitución Local y, consecuentemente, al extralimitarse en sus efectos en relación con la terminación anticipada de ayuntamientos indígenas, en perjuicio del derecho de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.
- t) Se explica que el artículo 113 constitucional prevé la terminación anticipada del período de las autoridades indígenas, “de conformidad con sus sistemas normativos y la Ley Orgánica Municipal”. Sin embargo, el artículo 282, en los citados numerales 4, 6 y 8, de la legislación electoral impugnada disponen que la petición de terminación anticipada puede realizarse ante el Tribunal Estatal Electoral y que éste instruirá el expediente de la terminación anticipada examinando si están reunidos los requisitos y 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.
- u) Para los diputados promoventes, estas facultades se alejan de los parámetros establecidos en la Constitución Local, crean obstáculos innecesarios para la terminación anticipada de ayuntamientos indígenas y otorgan poderes al Tribunal Estatal Electoral que no guardan congruencia con lo establecido en el artículo 153 de la Ley Orgánica del Poder Judicial local.
- v) Por lo tanto, se afirma que la incongruencia legislativa genera en el orden de gobierno local una distorsión de las instituciones electorales que redundará en el menoscabo e indebida afectación del derecho a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas reconocidos en el artículo 2º de la Constitución Federal.

7. **Demanda del Partido Acción Nacional (acción de inconstitucionalidad 61/2015).** En su respectivo escrito, se expusieron los razonamientos de inconstitucionalidad que se resumen a continuación:

- a) **ÚNICO.** Se impugnan diversas porciones normativas de los artículos 35, último párrafo; 38, fracción LXVI; 43, numeral 4, y Octavo Transitorio de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca por contradecir los artículos 41 y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal.
- b) En principio, el partido político explicó que las normas reclamadas, por una parte, establecen el procedimiento por el que será nombrado el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca y, por la otra, prevén que el Consejo General enviará una terna al Congreso local para el nombramiento del Secretario Ejecutivo y señalan el procedimiento por el que puede ser removido el titular del cargo mencionado, además del plazo de treinta días naturales a partir de la entrada en vigor del Decreto impugnado para elegir al Secretario Ejecutivo del Instituto ya señalado anteriormente.
- c) Ante dicho contenido, se solicita su invalidez por ir en confronta directa con los aludidos preceptos constitucionales. Primero, se estima que una de las finalidades de la última reforma constitucional político-electoral fue la de evitar la intromisión de otros poderes de las entidades federativas en la integración y funcionamiento de las autoridades electorales, ya sean federales o locales. Se buscó la autonomía e independencia de estos organismos electorales y, consecuentemente, se modificó la configuración de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral.
- d) El artículo 41, fracción V, apartado C, de la Constitución Federal indica que corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos electorales y en términos del apartado D, así como emitir la regulación y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional que comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del propio Instituto Nacional y de los propios organismos locales de las entidades federativas en materia electoral.
- e) Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso c), numerales 1 y 2, de la Constitución Federal regulan que las autoridades que tengan a cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia deberán gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y prevén la forma en que se integrarán los organismos locales electorales.
 - f) Así, el partido político afirma que es evidente que desde el texto constitucional se centralizó la toma de decisiones sobre la integración y funcionamiento de los organismos locales electorales, iniciando con la facultad de designación y remoción de los integrantes del órgano superior de dirección y siguiendo con el establecimiento de las reglas bajo las cuales funcionará el servicio profesional de carrera, reglamentado en los artículos 201 a 206 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que ordena la emisión de un Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional.
 - g) Bajo ese entendido, se argumenta que es evidente la intromisión del Congreso Local en la designación de uno de los servidores públicos ejecutivos que concurre al órgano de dirección del propio organismo público electoral, rompiendo la destacada finalidad de la reforma político-electoral y provocando una vinculación que no garantiza la imparcialidad del órgano electoral y mucho menos la certeza e independencia que se requiere. Para el partido político, si bien es verdad que el Secretario Ejecutivo sólo concurre con voz a las sesiones del Consejo General, también lo es que cuenta con un relevante papel no sólo administrativo, sino que incide en la organización y desarrollo del proceso electoral correspondiente (integra la junta general ejecutiva,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

fija los lineamientos para el ejercicio presupuestal, supervisa el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos, etcétera).

- h) Además de los argumentos ya señalados, el demandante concluye su demanda citando las tesis CXVIII/2001 y XCIV/2002, en las que se definen los principios de independencia y autonomía en materia electoral, y hace alusión a los precedentes en los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado (SUP-JDC-79/2009) sobre la forma en que se garantizan la integración y funcionamiento autónomos e independientes de las autoridades electorales.

8. **Demanda de MORENA (acción de inconstitucionalidad 62/2015).** Tras detallar los antecedentes que estimó pertinentes, se expusieron los siguientes argumentos:

- a) **PRIMERO.** Se impugna el diseño normativo establecido en las fracciones XXXII y XXXIII del artículo 2; los numerales 2 y 3 del artículo 262, y los numerales 2 y 3 del artículo 263, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, los cuales definen de manera equivocada y con antinomias los conceptos de “votación efectiva”, “votación estatal emitida”, “votación total emitida” y “votación válida emitida”. A juicio del partido político, la regulación de los conceptos mencionados en las disposiciones antes señaladas contradicen lo establecido en los artículos 1º; 41, segundo párrafo, base V, apartado A, primero párrafo; 116, fracciones II, tercer párrafo, y IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto por el artículo 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- b) En primer lugar, se afirma que las definiciones presentes en tales normas impugnadas alteran el principio de representación proporcional de la fórmula de asignación de diputados, pues en todo caso excluye los votos válidamente emitidos por candidatos independientes e implica antinomia de conceptos respecto del umbral mínimo del tres por ciento

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

que los partidos políticos nacionales deben de acreditar para participar en la asignación de curules.

- c) Se señala que el principio democrático de “un ciudadano, un voto” se violenta con la aprobación de los preceptos cuestionados, además de que las definiciones de “votación válida emitida” y “votación estatal emitida” son normativamente contradictorias.
- d) Para abundar sobre lo anterior, el partido expone un cuadro comparativo y explica que en el artículo 262, numeral 2, de la legislación electoral, la “votación válida emitida” resulta de deducir de la suma de todos los votos los votos nulos y los obtenidos por candidatos no registrados; por su parte, según el artículo 262, numeral 3, la “votación estatal emitida” sería aquella que deduce de la votación válida emitida los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación (siendo confusa tal frase, pues no se aclara si la cantidad de votos del umbral mínimo es con referencia a la votación estatal o la válida emitida, ya que el contexto inmediato supondría que se refiere a esta última votación pero el de la definición en su conjunto se refiere a la primero); discrepancia normativa que por sí sola altera los principios de certeza y objetividad electorales; por otro lado, al definir la “votación estatal emitida”, el artículo 263, numeral 3, de la ley impugnada se refiere a un concepto distinto, toda vez que entiende que se compone por la suma de los votos de los partidos políticos que hubieren alcanzado el tres por ciento, pero de la votación total emitida para que participen en la asignación de diputados por representación proporcional.
- e) En ese contexto, el partido inconforme se cuestiona cuál es la votación que debe considerar el umbral mínimo del tres por ciento para que los partidos políticos participen en la asignación de diputados por representación proporcional: si la votación estatal emitida o la votación válida emitida.
- f) En consecuencia, se afirma que con base en el principio pro persona, dicho porcentaje mínimo debería ser en relación a un concepto que tome en cuenta únicamente la suma de los votos de los partidos políticos con derecho a participar en la asignación de curules; es decir,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

la que deduzca de la votación total emitida los votos nulos, así como los emitidos por candidatos no registrados y los de aquellos partidos políticos y candidatos independientes que no hayan obtenido el citado tres por ciento de la votación así deducida. Sin que sea óbice que el artículo 33, fracción II, de la Constitución Local prevea que la asignación de diputados por representación proporcional para los partidos políticos nacionales se efectuará conforme a la votación válida emitida, ya que no implica una contradicción.

- g) Así, como primera opción, el partido político solicita se realice una interpretación conforme de las porciones normativas comentadas con antelación, al ser normas relativas a los derechos humanos aquellas que versan sobre conversión de votos en escaños y, en todo caso, de existir incompatibilidad, se declare su correspondiente invalidez.
- h) Consecuentemente, se aduce la invalidez de la previsión del referido numeral 2 del artículo 263 de la ley electoral impugnado, respecto de la declaratoria que haga el Consejo General de aquellos partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de la votación total emitida, pues no puede ser ésta la que se tome como base para definir la cantidad de votos que representa el citado tres por ciento, dado que incluir en ese total la suma de todos los votos depositados en las urnas (incluyendo los nulos, los de candidatos independientes y no registrados y los de los partidos y candidatos que no obtengan el respectivo porcentaje para acceder al Congreso vía representación proporcional) se contraviene lo previsto en el artículo 33, fracción II, de la Constitución Local y, por consiguiente, lo establecido en los artículos 14, 16, 39, 41, 116 y 133 de la Constitución Federal.
- i) Asimismo, se reitera la invalidez del citado numeral 3 del artículo 263 de la ley electoral oaxaqueña, en el que se prevé que para obtener la votación estatal emitida, el Consejo General 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, toda vez que en el glosario de la propia legislación reclamada se dispuso que la votación total emitida se obtiene después de sumar la totalidad de los votos depositados en las urnas.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

Consecuentemente, concatenando tal definición con el artículo 116 constitucional, se puede apreciar que el Poder Reformador ordenó tomar la votación emitida únicamente como parámetro para calcular cuantitativamente el porcentaje de sobre y sub representación.

- j) Por otro lado, se afirma que respecto a los candidatos independientes que no triunfen en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en un distrito uninominal, debe establecerse una interpretación constitucional en el sentido de que también deberían tener derecho a que sus votos sean considerados para acceder al cargo de diputado vía plurinominal, siempre que sea aquella fórmula la que obtenga la mayor votación entre los candidatos independientes de los veinticinco distritos y la suma de votos de todas las fórmulas de candidatos sin partidos a diputados sea superior al umbral mínimo indicado, así como por analogía iuris se permite a los partidos políticos en el supuesto de la opción prevista en el artículo 185, numeral 4, fracción II, de la ley electoral reclamada.
- k) Por último, por lo que hace a los criterios de sobre y sub representación, el partido político reiteró su argumentación anterior y abundó que los artículos impugnados afectan los principios de voto igual, autenticidad de las elecciones, certeza y objetividad electorales, pues si bien el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 constitucional no precisó lo que se entiende por votación emitida como referente para calcular los límites de sobre y sub representación del ocho por ciento de la votación de cada partido político en relación al número de legisladores por ambos principios con los que puede contar en el Congreso Local, tampoco distinguió dicha votación con la votación total, por lo que es claro que al establecer como base el concepto de votación emitida, el Poder Constituyente se refiere a la votación total para diputados (tanto los votos válidos como los nulos), al ser todos ellos votos emitidos en el sentido de manifestar juicios, opiniones, decisiones o veredictos; es decir, no hay voto que no sea emitido como expresión de la libre voluntad del ciudadano.
- l) En suma, se dice que si las porciones normativas objetadas que definen erróneamente los conceptos de “votación estatal emitida” y “votación

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

efectiva” se aplican en el procedimiento de asignación que prevén los citados artículos 262 y 263, el concepto de votación estatal emitida entendido por el legislador como 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 es dividida luego entre el número de curules a repartir por el principio de representación proporcional para obtener un cociente electoral, mismo que será aplicado a todos los partidos hasta alcanzar el número de curules que legalmente le corresponda en la representación proporcional de acuerdo con su votación estatal obtenida y no según su votación válida, ello evidentemente viola lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal y la fracción II del artículo 33 de la Constitución Local, habida cuenta que la norma constitucional estatal habla de votación válida emitida y no de votación estatal emitida.

- m) **SEGUNDO.** La fracción III, numeral 2, del artículo 12 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, la cual establece que se impedirá el ejercicio del derecho al voto cuando se está prófugo de la justicia desde que se dicta la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal, transgrede los artículos 1º; 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 20, apartado B, fracción I; 35, fracciones I y II; 41, segundo párrafo, base V, apartados A, primer párrafo y B, inciso a), numeral 3; 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los numerales 1, 23, párrafo 1, inciso b), y 2 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- n) Para el partido político promovente, en primer lugar, el que una persona se encuentre prófuga no la hace responsable de un delito, por lo que suspender de esa manera su derecho a votar transgrede directamente el principio de presunción de inocencia; es decir, no existe sentencia de condena firme ni está la persona privada de su libertad y tampoco se encuentra suspendido o condenado a la pérdida de derechos políticos por sentencia ejecutoriada, lo cual hace inviable la suspensión de su derecho a votar.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- o) Adicionalmente, la condición de prófugo no es un supuesto que el sistema constitucional o las normas convencionales del sistema interamericano permitan como condición razonable e idónea para restringir o suspender los derechos políticos. La libertad configurativa del legislador se encuentra limitada por los derechos fundamentales que operan de manera transversal y la Suprema Corte sólo ha aceptado que el derecho al voto se suspenda en caso de ejercitarse la acción penal y sólo cuando el procesado está efectivamente privado de su libertad. Se cita la tesis de rubro: **“DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN AL PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD”**.
- p) **TERCERO.** El demandante impugnó la constitucionalidad de varias porciones normativas del artículo 21, numeral 1, fracciones II y IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el cual establece los tiempos (dos años para separarse del cargo de magistrado electoral y noventa días en el caso de cargos equivalentes) de separación de un cargo para acreditar los requisitos de elegibilidad a efecto de ser candidato a diputado, gobernador o integrante de los ayuntamientos.
- q) Para el partido promovente, dichas normas violentan los artículos 1º; 35, fracción II; 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 41; 116, fracción IV, incisos b) y c), y 133 de la Constitución Federal, así como los numerales 1, 2, 16, 23, párrafo 1, inciso b), y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- r) En principio, se argumenta que los plazos de separación anticipada de ciertos funcionarios públicos para acceder a un cargo deben ser acordes a los específicamente plasmados en la Constitución Federal, a fin de garantizar que los órganos de autoridad jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus funciones.
- s) Así, por lo que hace a los magistrados electores, no puede exigírsele la separación del cargo que ostenten con dos años de antelación a la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- fecha de la elección, al ser un plazo diverso al previsto en el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional y al plasmado en el artículo 107, segundo párrafo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que únicamente exige que el tiempo de separación sea equivalente a la cuarta parte del tiempo en que hayan ejercido su función como magistrados.
- t) Respecto a los cargos equivalentes a los de magistrados electorales, como lo son los magistrados y magistradas del Tribunal Superior de Justicia y el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo y de Cuentas del Estado de Oaxaca, al existir la misma razón en cuanto al apartidismo o imparcialidad e independencia que debe garantizarse en su funcionamiento y decisiones, lo congruente es que también aplique el mismo tiempo de separación que para los órganos jurisdiccionales locales y para todos los cargos de elección popular. Ello, en términos del principio de analogía, igualdad y no discriminación reconocidos en las normas constitucionales y convencionales antes citadas.
 - u) Por su parte, se señala que por las mismas razones, las fracciones II y IV del numeral 1 del artículo 21 de la ley electoral impugnada, en las porciones normativas que prevén plazos menores (90 días) para ser postulados a cualquier cargo de elección popular a los magistrados de los tribunales superior de justicia y de cuentas, así como el plazo de dos años para los magistrados electorales y del tribunal de lo contencioso y para el Secretario General del Tribunal Estatal Electoral producen una afectación a los principios de certeza, objetividad, proporcionalidad e idoneidad.
 - v) **CUARTO.** Se solicita la invalidez de diversas porciones normativas del artículo 24, numeral 1, fracciones III a VI, de la Ley de Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca por contradecir los artículos 1º; 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 35, fracciones I y II; 39; 115, bases I, primer párrafo, y VIII, y 133 de la Constitución Federal, así como el numeral 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
 - w) Para el partido político, las normas reclamadas establecen la forma de integración de los municipios, haciendo depender el número de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

concejales que corresponden por el principio de mayoría relativa y representación proporcional del total de habitantes en el ayuntamiento. A partir de tales distinciones, se dice que existe una violación constitucional al no garantizar el principio de igualdad del voto en términos de la proporcionalidad. El artículo 115, fracciones I y VIII, de la Constitución Federal claramente establece la obligación de combinar en el sistema electoral de los municipios los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, lo cual se ha explicitado en las tesis 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 LEGISLATIVOS”** y **“MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”**.

- x) Con base en lo anterior, se afirma que las normas impugnadas no garantizan un equilibrio entre regidores electos por el principio de mayoría relativa frente a regidores electos por el principio de representación proporcional; es decir, no se respeta una correlación cercana a un 60/40, entre los elegidos por mayoría relativa y los electos por representación proporcional, desatendiendo el mandato del legislador de buscar el mayor equilibrio posible entre ambos principios y violando la regla esencial de que cada concejal o edil corresponda a ciertos sufragios del partido político para que la fuerza electoral del partido se refleje de la forma más fiel posible en el órgano colegiado de representación popular. Para fundamentar su postura se hace alusión a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas.
- y) Adicionalmente, el partido político promovente destaca que el uso de la expresión “hasta” en los preceptos reclamados también es contrario a lo previsto en la base I, primer párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, pues el Poder Constituyente ordenó al legislador local

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

determinar en las leyes el número de regidores y síndicos de cada ayuntamiento, por lo cual, si bien se establece en la legislación electoral oaxaqueña el número máximo de ediles a elegir por ambos principios, la sola circunstancia de adicionar la palabra “hasta” y, por ende, no saber el número exacto, conlleva una vulneración a los principios de certeza y legalidad electoral.

- z) **QUINTO.** Por último, se impugnan los numerales 3, inciso b), y 4 del artículo 154 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca al contradecir los artículos 1º; 6º, segundo párrafo; base III, apartado A, párrafos segundo y cuarto y V, apartado A, primer párrafo; 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal y los artículos 1, 2, 13, numeral 1, y 23, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- aa) En estas normas reclamadas se establece que los medios de comunicación local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, sin que la asistencia de uno o más de los candidatos invitados a estos debates sea causa para la no realización del mismo.
- bb) A juicio del promovente, los preceptos legales impugnados no establecen la obligación consistente en que para la realización de un debate se deba invitar a todos los candidatos registrados al mismo cargo de elección popular, lo que podría generar una indebida ventaja en favor de candidatos o partidos políticos en detrimento de otros.
- cc) Sobre ese punto, en la demanda se destaca que el artículo Segundo Transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político electoral dispuso que el legislador debería expedir en un tiempo determinado la ley general que regulara los procedimientos electorales; incluido las reglas relativas a la celebración de debates.
- dd) Con base en esa premisa, se considera que el artículo impugnado, al no determinar expresamente que todos los candidatos a un mismo cargo de elección popular deban ser invitados por los medios de comunicación a la celebración de un debate y al utilizar la expresión “cualquiera de los candidatos”, contraviene lo establecido en el inciso d), fracción II del

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

artículo Segundo Transitorio ya mencionado. Así, de no invitarse a todos los candidatos –situación que permite la disposición impugnada- podría considerarse como propaganda encubierta la realización de debates en radio y televisión por no ser igualitaria la publicidad en dichos medios de comunicación para todos los candidatos.

- ee) Por otro lado, el partido se inconforma de que la ley impugnada únicamente establece la facultad a los medios de comunicación local para organizar debates, excluyendo indebidamente a los medios nacionales en contra de lo previsto en el texto constitucional y la ley general aplicable, por lo que solicita de manera particular la invalidez de la palabra “local”.
- ff) En ese orden de ideas, se destaca que el artículo 218, párrafo 6, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, por lo que si la disposición reclamada sólo habla del medio local, es claro que se vulnera el principio de supremacía constitucional al no seguirse las bases de la propia Constitución ni de la legislación general.
- gg) Por último, se menciona que no pasa desapercibido que el artículo 41, base II, segundo párrafo, de la Constitución Federal dispone que 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; de ahí que si los concesionarios omiten invitar a uno o más candidatos al amparo del precepto reclamado, en realidad lo que está sucediendo es una contratación ilegal de tiempos o de propaganda encubierta.

9. **Admisión y trámite.** En relación con el trámite de las acciones acumuladas, se tiene que por acuerdo de veinticuatro de julio de dos mil quince, el Ministro Alberto Pérez Dayán, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por presentada la primera acción de inconstitucionalidad promovida por el partido local “Unidad Popular”, admitiéndola y registrándola bajo el número 53/2015.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

10. Posteriormente, por acuerdo de treinta y uno de julio de dos mil quince, la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, diversa integrante de la Comisión de Receso, tuvo por interpuesta la acción de inconstitucionalidad presentada por el partido político nacional MORENA, admitiéndola y registrándola con el número de expediente 57/2015, así como decretando su acumulación con la acción 53/2015.

11. En los dos acuerdos se tuvo a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Oaxaca como las entidades que emitieron y promulgaron los decretos impugnados, por lo que se les solicitó su informe en un plazo de seis días naturales al tratarse de asuntos relacionados con la materia electoral; asimismo, se le dio vista al Procurador General de la República para la formulación del pedimento correspondiente, se solicitó al Congreso Local la remisión de los antecedentes legislativos de los decretos reclamados, se solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la remisión de su opinión y se requirió al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Oaxaca para que informara sobre la fecha de inicio del próximo proceso electoral, entre otras cuestiones.

12. Bajo esa tónica, el tres de agosto de dos mil quince, se designó como instructor de las referidas acciones de inconstitucionalidad acumuladas al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien durante el trámite del asunto tuvo por desahogados los documentos enviados por las autoridades requeridas (entre los que destacan el del Presidente del Consejo Electoral Local quien informó que el próximo proceso electoral en la entidad iniciaría el **ocho de octubre de dos mil quince**), así como por presentados los informes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo y la opinión del Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

13. No obstante, durante el trámite del procedimiento de los citados dos asuntos acumulados, se presentaron las aludidas cuatro acciones de inconstitucionalidad adicionales en contra de la legislación electoral

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

oaxaqueña. La primera fue la promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Oaxaca, misma que se registró con el número de expediente 59/2015; la segunda fue la presentada por el partido político Acción Nacional, la que se registró bajo el rubro de expediente 61/2015, y la tercera corresponde a la demanda del partido político MORENA, registrada con el número 62/2015. Todas estas demandas fueron acumuladas a la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y admitidas por el Ministro Instructor por acuerdo de diez de agosto de dos mil quince, quien nuevamente solicitó los informes a las autoridades demandas (requiriendo a la legislatura que tenía que remitirse la totalidad de los antecedentes legislativos), dio participación al Procurador General de la República y solicitó la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación.

14. Por su parte, la última de las acciones de inconstitucionalidad que se hizo valer fue la promovida por el partido político local “Unidad Popular” en contra de un precepto de la legislación electoral local. Esa demanda se presentó el doce de agosto de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, por lo que al estar relacionada con los otros medios de control recién mencionados, el Ministro Presidente le asignó el número de expediente 63/2015 y ordenó su acumulación.
15. Sin embargo, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, como instructor del resto de las demandas de inconstitucionalidad, tuvo por desahogados los autos y, por acuerdo de trece de agosto de dos mil quince, desechó la acción 63/2015 por haberse promovido fuera del plazo legal. En el acuerdo se sostiene que en la demanda se destacó como precepto reclamado el artículo 18, numeral 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca; consecuentemente, si el plazo para objetar dicha legislación transcurrió del diez de julio al ocho de agosto del presente año y la demanda se promovió hasta el doce de agosto, era evidente su extemporaneidad; misma razón si advirtiendo la causa de pedir se tomaba como precepto reclamado el artículo 68, fracción I, de la Constitución Local, reformado mediante Decreto 1263 de treinta de junio de dos mil quince, pues

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

el plazo impugnativo transcurrió del primero al treinta de julio del año en curso.

16. Superado lo anterior, el Ministro Instructor continuó con el trámite del asunto, en el que se recibieron los informes y opiniones que a continuación se destacan.

17. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** A través de tres escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el seis, doce y veinticuatro de agosto de dos mil quince, el Presidente de la Junta de Coordinación Política de Oaxaca rindió informes y expresó los razonamientos que se detallan a continuación.

18. Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 53/2015:

a) No se contradice ningún precepto de la Constitución Federal o de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en cuanto a los artículos impugnados que regulan el nombramiento del Secretario Ejecutivo del organismo electoral local y los principios de autonomía e independencia de los órganos electorales. Primero, porque dicho secretario no forma parte del Consejo General Estatal, sino que únicamente participa en el mismo con derecho a voz. Así, la independencia en las decisiones del propio Consejo General y la autonomía en su funcionamiento no se ve afectado por el hecho de que el Congreso Local forme parte del mecanismo de designación del referido secretario.

b) Por su parte, no existe violación constitucional en torno a este punto, toda vez que la Constitución Federal no dispuso qué órgano estatal designaría al Secretario Ejecutivo del Consejo General Estatal. Consecuentemente, en términos del artículo 124 constitucional, de manera residual le corresponde al Estado de Oaxaca establecer tanto la forma de designación como de remoción del citado funcionario público.

19. Respecto a la acción de inconstitucionalidad 57/2015:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- a) Es falso que el Decreto 1263 haya violado los artículos 1; 6; 9; 14; 16; 17; 32, segundo párrafo; 35; 39; 40; 41; 116; 124 y 133 de la Constitución Política, así como el artículo Segundo Transitorio. También es incierto que haya violado los preceptos normativos 1, 2, 16, 23, 24 y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por lo anterior, la acción de inconstitucionalidad debería ser estimada como improcedente.
- b) En relación con el primer concepto de invalidez hecho por el demandante, se considera que el artículo 33, fracción V, de la Constitución Local no contraviene lo establecido en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, pues el fin de la norma impugnada es que, para efectos de determinar el número de diputados que le corresponden a cada partido político, debe observarse principalmente la votación válida emitida en el proceso electoral correspondiente.
- c) En relación al segundo concepto de invalidez, se dice que el artículo 68 de la Constitución de Oaxaca no es contrario a lo determinado en el artículo 116, fracción I, último párrafo de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que éste establece las condiciones para que una persona pueda postularse para el cargo de gobernador de una entidad federativa, de una interpretación sistemática de los artículos 1 y 35, fracción II, de la Constitución Federal, 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se deduce que las normas deben favorecer en todo momento la protección más amplia a las personas.
- d) Así, se considera que las entidades federativas están facultadas para regular el derecho a ser votado en sus dos dimensiones, activa y pasiva, y que, mientras los requisitos que establezcan sean razonables y no se confronten directamente con lineamientos de cumplimiento inexcusable, resultan acordes al texto constitucional y no vulneran el contenido esencial del derecho. De esta manera, cuando el legislador local redujo el requisito para ser gobernador respecto de la residencia mínima para quienes sean vecinos, no contravino lo que establece la Constitución, pues restringe en menor medida el derecho del voto pasivo para quienes pretendan contender por la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- e) Respecto al tercer concepto de invalidez hecho valer por el partido político MORENA, se afirma que los artículos 35, segundo y cuarto párrafos, y 68, fracción III, primer y segundo párrafos, del texto constitucional local no violentan lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, pues los primeros garantizan la neutralidad e imparcialidad en la actuación de los funcionarios electorales de los asuntos que conocen con motivo de sus funciones. Así, existe razonabilidad y proporcionalidad entre el tiempo que se solicita se separen del cargo todos los funcionarios y, en específico, el de Gobernador del Estado y el tipo de función que se pretende ocupar.
- f) En relación con el cuarto concepto de invalidez, se razona que los artículos 59, fracción LI y 114, primer párrafo, de la Constitución Local no van en contra de porción normativa alguna de la Constitución Federal ni afectan los principios de autonomía e imparcialidad en el desempeño de las funciones de las autoridades electorales locales, pues los artículos impugnados únicamente regulan las comparecencias de dichos funcionarios cuando se trata de asuntos que tiene que ver con recursos públicos de la entidad federativa y cuando se trate de cuestiones de la competencia local.
- g) En cuanto al quinto concepto de invalidez, se señala que el artículo 79, fracción XXI de la Constitución de Oaxaca no viola ninguna disposición de la Constitución Federal, pues dicho artículo regula un supuesto adicional -desaparición del Poder Legislativo- otorgándole una facultad extraordinaria al gobernador del Estado.
- h) Respecto el sexto concepto de invalidez, se afirma que el artículo 113, fracción I, último párrafo, de la Constitución de Oaxaca no fue modificado con la reforma contenida en el Decreto 1263 y, aunque es cierto que aparece en el contenido del Decreto mencionado, ello obedece a un mero error de técnica legislativa; por lo tanto, se solicita se declare su improcedencia por extemporaneidad.
- i) Sin embargo, se aclara que el artículo no atenta contra la autonomía del municipio libre, lo que se demuestra en términos prácticos con la defensa coordinada que se ha realizado entre los municipios y el Ejecutivo Estatal en varios asuntos, como la controversia constitucional 12/2012.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- j) Finalmente, relacionado con el séptimo concepto de invalidez, se considera que el demandante no expuso argumento de inconstitucionalidad, siendo imprecisa y obscura la demanda.

20. En cuanto a la acción de inconstitucionalidad 59/2015:

- a) Relacionado con la alegada inconstitucionalidad del procedimiento legislativo llevado a cabo para aprobar el Decreto 1290, se estima que el proceso legislativo fue apegado a Derecho, observando las formalidades esenciales del procedimiento legislativo que se encuentran previstas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Oaxaca y en el Reglamento Interior del Congreso del estado de Oaxaca.
- b) En la sesión impugnada del nueve de julio del año en curso, al terminar el pase de lista para verificar el quórum legal, integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional buscaron interrumpir el desarrollo de la sesión legislativa, apoderándose para cumplir con ello, del espacio donde se encuentra la Mesa Directiva, iniciando un desorden generalizado e incluso esparciendo gas lacrimógeno en el lugar donde transcurría la sesión. Para continuar con la sesión, la Presidenta de la Mesa Directiva convocó a los diputados a continuar con la sesión en la sala de juntas de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática.
- c) Una vez instalados los diputados en la sala de juntas mencionada, la Presidenta de la Mesa Directiva, con base en la facultad que le confiere el artículo 21 del Reglamento Interior del Congreso³, designó a un secretario accidental ante la ausencia del secretario que debía fungir y solicitó que nuevamente se pasara lista para la verificación del quórum legal, estando presentes 23 diputados, que es el quórum legal necesario para poder llevar a cabo cualquier sesión general.

³ **Artículo 21.-** Los Secretarios ejercerán su encargo por turnos mensuales debiendo funcionar de acuerdo al orden de su nombramiento de la siguiente forma:
Los Secretarios A fungirán en los meses pares y los Secretarios B en los meses impares. En las faltas temporales se substituirán indistintamente.
En ningún momento las Fracciones Parlamentarias podrán contar con más de dos integrantes en la Mesa Directiva.
En caso de faltar algún Secretario, la Presidencia designará libremente los accidentales para cada sesión, con facultades de firmar la correspondencia y la documentación que proceda de la sesión en que actuaron.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- d) Posteriormente, fue aprobada la Orden del día. Acto seguido, comenzó la discusión del dictamen del Decreto de las Comisiones Permanentes Unidas de Administración de Justicia y de Democracia Participativa con Igualdad de Oportunidades, con el cual se crea la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Oaxaca. Dicho dictamen fue aprobado por unanimidad, sin reservas particulares.
- e) Se señala que los diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional no fueron excluidos de la sesión, pues fueron debidamente convocados a la misma; sin embargo, pretendieron impedir el normal desarrollo de dicha sesión y se excluyeron del debate legislativo.
- f) En conclusión, se dice que la discusión parlamentaria del nueve de julio de dos mil quince en la que se aprobó el Decreto 1290 se llevó a cabo respetando las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, por lo que el concepto de invalidez hecho valer por el accionante debe ser declarado infundado.
- g) Por lo que hace al segundo concepto de invalidez, se señala que la Ley de Sistemas Electorales Indígenas emana originariamente del artículo Séptimo Transitorio del Decreto 1263, que indica que la legislación secundaria en materia electoral debe adecuarse a más tardar noventa días antes de que comience el período electoral 2015-2016.
- h) La Ley de Sistemas Electorales Indígenas debe entenderse como complementaria de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, debido a que la primera regula los procesos electorales en 417 municipios de la entidad federativa que se rigen por usos y costumbres indígenas, reconocidos en el artículo segundo de la Constitución Federal. Por ello, el concepto de invalidez debe ser considerado como infundado.
- i) En cuanto al tercer concepto de invalidez, se considera que la autonomía e independencia del Consejo General del Instituto Estatal Electoral se encuentran aseguradas, pues el Secretario Ejecutivo de dicho órgano electoral no cuenta con voto, sino únicamente con voz, mientras que quienes ejercen el voto son el Consejero Presidente y los demás consejeros electorales.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- j) Respecto del nombramiento del Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, se argumenta que ni la Constitución Federal ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan cuál es el órgano estatal que debe llevar a cabo la designación del titular de dicho cargo público, razón por la cual diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Oaxaca regulan dicho nombramiento. Dicha facultad del Congreso estatal para hacer el nombramiento del Secretario Ejecutivo no contraviene disposición constitucional alguna, debido a que, en términos de lo establecido en el artículo 124 de la Carta Magna, las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación se entenderán reservadas a las entidades federativas. Por lo anterior, se solicita que se declare infundado el concepto de invalidez.
- k) Por último, en relación con el cuarto concepto de invalidez, se afirma que el catorce de agosto del año presente, la legislatura actual aprobó el Decreto 1291, en el que se aprobó adicionar un Capítulo Sexto denominado “De la terminación anticipada del período de las autoridades en los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas” al Título Tercero, denominado “Del Gobierno Municipal”, recorriéndose los actuales capítulos Sexto y Séptimo de la Ley Orgánica Municipal. Aunado a lo anterior, se adicionó un artículo 65 BIS que regula el procedimiento para la procedencia de la terminación anticipada del mandato de las autoridades indígenas, estableciéndose que la petición de terminación anticipada debe presentarse ante el Instituto Estatal Electoral y que será aprobada por la Asamblea General Comunitaria y, de ser aprobada por ésta, tocará al Congreso local declarar mediante decreto la terminación anticipada. Asimismo, en el Segundo Transitorio del Decreto 1291, se dispuso que se derogan todas las disposiciones legales que sean contrarias a dicha reforma. Por lo anterior, se solicita que se declare infundado el concepto de invalidez.

21. En relación con la acción de inconstitucionalidad 61/2015:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- a) En atención al único concepto de invalidez planteado, relativo a la integración del Consejo General del Instituto local, se argumenta que ni la Constitución Federal ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan cuál es el órgano estatal que debe llevar a cabo la designación del titular de dicho cargo público, razón por la cual diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Oaxaca regulan dicho nombramiento. Dicha facultad del Congreso estatal para hacer el nombramiento del Secretario Ejecutivo no contraviene disposición constitucional alguna, debido a que, en términos de lo establecido en el artículo 124 de la Carta Magna, las facultades que no están expresamente conferidas a la Federación se entenderán reservadas a las entidades federativas. Por lo anterior, se solicita que se declare infundado el concepto de invalidez.

22. Finalmente, por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 62/2015:

- a) Respecto al primer concepto de invalidez, relativo a la supuesta inconstitucionalidad de los artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, hace notar el siguiente criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **“VOTACIÓN ESTATAL VÁLIDA EMITIDA. INTERPRETACIÓN PARA EFECTOS DE PARTICIPAR EN LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA)”**, en la que se dice que conceptualizó la “votación estatal válida emitida”, con dos finalidades distintas atendiendo, cada una de ellas, a etapas diversas del procedimiento para la asignación de curules por el principio de representación proporcional.
- b) Así, la primera, se refiere a la votación que debe tomarse en cuenta como base para determinar cuáles fueron los porcentajes de votación obtenidos por los partidos políticos o coaliciones contendientes; y la segunda, constituye la base para determinar la adjudicación de las diputaciones por este principio. Por lo anterior, para establecer, en una primera etapa, qué partidos o coaliciones tienen derecho para participar

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se debe tomar en cuenta sólo la votación válida emitida, que es aquella que resulta de restar al total de votos emitidos, la relativa a candidatos no registrados, así como los votos nulos. Una vez determinado qué partidos políticos o coaliciones tienen derecho a participar en la asignación, por “votación estatal válida emitida” debe entenderse la cifra que resulte de deducir a la votación emitida en la entidad, los votos relativos a candidatos no registrados, los nulos y los emitidos a favor de los contendientes que no obtuvieron el dos por ciento de la votación válida emitida, a que se refiere la primera finalidad.
- c) Con base en el anterior precedente, se pide declarar infundado el concepto de invalidez, al ser congruente e idóneas las definiciones y usos en la legislación impugnada de los conceptos “votación estatal” y “votación válida emitida”.
 - d) En lo que hace al segundo concepto de invalidez de la demanda, relativo a la afectación al principio de presunción de inocencia reconocido constitucional y convencionalmente, se señala que dicho artículo impugnado se encuentra armonizado con lo establecido en el artículo 38, fracción II, de la Constitución General de la República, por lo que no existe una contradicción normativa.
 - e) En cuanto al tercer concepto de invalidez, relativo a la separación de determinados funcionarios públicos de sus cargos para competir por un cargo de elección popular, se afirma que aquellos funcionarios que tienen relación con la materia electoral no se encuentran impedidos para participar políticamente, sino que únicamente se señalan en el precepto normativo impugnado, los requisitos y términos para poder participar, garantizando con ello los principios de autonomía e imparcialidad; por ello, se pide que se declare infundado este concepto de invalidez.
 - f) Relativo al cuarto concepto de invalidez, relacionado con las normas que reglan la integración de los ayuntamientos, se señala que son aplicables los criterios de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio SUP-JRC-235/2007 y acumulados.
 - g) En atención al quinto concepto de invalidez, relacionado con la participación de los candidatos a cargos de elección popular en debates

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

organizados por medios de comunicación locales, se afirma que no se contraviene ninguna disposición de la Constitución Federal, pues en la disposición impugnada se garantizan los derechos que tienen los candidatos de la contienda electoral para poder informar y dar a conocer sus programas y propuestas políticas ante la ciudadanía. Además, en apoyo a su argumento de validez, se cita la siguiente tesis de jurisprudencia de la Sala Superior de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.

23. Informe del Poder Ejecutivo. El Consejero Jurídico del Gobernador del Estado de Oaxaca, por escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de esta Suprema Corte los días trece y diecinueve de agosto y primero de septiembre de dos mil quince, presentó los informes requeridos en los que argumentó, en cuanto a todas las acciones de inconstitucionalidad, lo que se detalla en seguida.

- a) Se afirma que las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes por lo que hace a su representado, toda vez que la promulgación y publicación del decreto impugnado se efectuó por el Poder Ejecutivo de la entidad federativa con el objeto de cumplir lo previsto en los artículos 52, 53, fracción II, y 58 de la Constitución Local. En ese sentido, su intervención en el proceso de creación de leyes se constreñir a la publicación y promulgación una vez que el decreto fue aprobado por el Poder Legislativo.
- b) Asimismo, se señala que los conceptos de invalidez hechos valer en las demandas deben ser desestimados, pues la promulgación y publicación de los decretos reclamados no perjudica de manera abstracta o concreta a los promoventes y las reformas se efectuaron para expedir la normatividad electoral local y para adecuar el ordenamiento jurídico estatal a lo mandada la Constitución Federal.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

24. **Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Al rendir las opiniones solicitadas, la referida Sala Superior expuso los razonamientos que se sintetizan a continuación:

25. Sobre la acción de inconstitucionalidad 53/2015:

- a) Se sostiene que debe declararse fundado el único concepto de invalidez, al resultar inconstitucionales los artículos 35, último párrafo, 38, párrafo primero, fracción LXVI, y 43, párrafo 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca. A juicio de la Sala Superior, el que se permita al Congreso Estatal designar y remover al Secretario Ejecutivo del organismo electoral local vulnera los principios de autonomía e independencia de dichos órganos reconocidos a nivel constitucional. Primero, porque los organismos electorales locales son órganos constitucionales autónomos que tienen un amplio margen de descentralización frente a los demás poderes del Estado y, segundo, porque al tener el Secretario Ejecutivo funciones propias en el seno del Instituto Electoral Local la participación del Poder Legislativo en su designación podría afectar el funcionamiento del órgano y su autonomía.
- b) Consecuentemente, se estima que el nombramiento del Secretario Ejecutivo debe adecuarse al marco de los principios rectores de la función electoral al tratarse de un órgano constitucional electoral cuyas características están reconocidas en el propio texto de la Constitución Federal.

26. En torno a la acción de inconstitucionalidad 57/2015:

- a) En contestación al primer concepto de invalidez, se consideró que el artículo 33, fracción V, de la Constitución Local se apega a las reglas del texto constitucional federal, debido a que el parámetro de la “votación válida emitida” elegido por el Congreso Local establece los límites de sobre y sub representación requeridos. Para la Sala Superior, el artículo 116 de la Constitución Federal es claro en determinar una relación

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

directa entre el parámetro para calcular los límites a la sobre y sub representación y la votación estatal que reciban los partidos políticos. Ello implica que para la aplicación de dichos límites en la integración de los congresos locales deben sustraerse los votos que no fueron emitidos por los partidos políticos en contienda, descontando de esta manera, cualquier elemento que distorsione la representación proporcional. Por ende, se dice que el Congreso de Oaxaca sí previó un parámetro para calcular los límites referidos a partir de una votación depurada.

- b) En cuanto al segundo planteamiento de invalidez, respecto a los requisitos para ser gobernador del estado de Oaxaca, la Sala Superior los consideró contrarios a la Constitución Federal, particularmente el artículo 68, fracción I, de la Constitución local, debido a que esta disposición señala un plazo menor de residencia efectiva –tres años- que el que establece la Carta Magna –cinco años-.
- c) En relación con los requisitos para ser gobernador, pero tratándose de la omisión del legislador local para exigir expresamente a quienes buscan dicho cargo de abstenerse de adquirir otra nacionalidad o, en su caso, acompañar el certificado de nacionalidad mexicana, la Sala Superior estimó que no existen elementos para considerar que la falta de regulación expresa de ese tema concreto afecte de inconstitucionalidad la fracción I del artículo 68 de la Constitución Local, puesto que lo previsto en el artículo 23, segundo párrafo de la Constitución Federal no requiere ser regulado en alguna disposición local para su aplicación, debido a que cuando se activa alguno de los supuestos que regula, se debe aplicar la Ley de Nacionalización. Es ésta ley y no la regulación de un ordenamiento jurídico local, la que señala los supuestos necesarios para la aplicación de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 32 de la Constitución General.
- d) En cuanto al tercer concepto de invalidez, relativo a la inconstitucionalidad de los distintos plazos de separación de distintos servidores públicos para poder acceder al cargo de gobernador del estado, mismos que se encuentran en los artículos 35, segundo y cuarto párrafos, y 68, fracción III, primer y segundo párrafos, de la Constitución Local, los magistrados de la Sala Superior opinaron que se debía

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- abordar las cuestiones siguientes: i) ¿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?; ii) ¿es válido exigir a las magistradas y magistrados del Tribunal Estatal Electoral un plazo de dos años para separarse de manera definitiva de sus cargos frente a un plazo menor exigido para magistradas y magistrados del Tribunal Superior de Justicia en razón de las funciones desempeñadas?, y iii) ¿concorre una incongruencia de los dispuestos en el segundo y cuarto párrafos del artículo 35 de la Constitución local en relación con el requisito de separación del cargo del titular de la Fiscalía General del Estado?
- e) Después de plantear estas y otras preguntas respecto a la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, se estimó que, efectivamente, existen razones justificadas y objetivas que permiten la previsión de plazos distintos para que servidores públicos de rango distinto que aspiren a un cargo de elección popular se separen del cargo. Se hizo referencia al derecho del ciudadano para poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establece la ley. Se señaló que, en casos anteriores, se ha determinado que el derecho a ser votado es de base constitucional y configuración local, por lo que debe permitirse que la ley, local o federal, regule las calidades para poder ejercitar ese derecho. La única limitante es que aquellas calidades sean razonables y establecidas en leyes, lo que se considera compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- f) La emisora de la opinión señaló que la separación de cargos públicos para competir en un proceso tiene una doble función: por un lado, garantizar la equidad de la contienda y la igualdad de oportunidades en la competencia electoral y, por otra, garantizar la independencia e imparcialidad de los funcionarios durante el ejercicio de su cargo. En este sentido, la Sala Superior consideró que la diferenciación hecha por el legislador local no vulnera el principio de igualdad, pues la misma es razonable atendiendo a la reforma político-electoral de 2014 y a los fines que ésta estableció.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- g) Consecuentemente, argumenta que las disposiciones impugnadas se apegan a lo establecido en la Constitución Federal y a lo interpretado por la propia Sala, pues la diferenciación realizada por el legislador local no viola el principio de igualdad debido a que la distinción de plazos basada en los distintos cargos permite que los funcionarios públicos y autoridades electorales cumplan con su responsabilidad por el tiempo para el cual fueron electos o designados.
- h) Respecto a la segunda pregunta que planteó la Sala Superior relativa a la diferenciación de plazos para la separación del cargo, concluye que resulta inconstitucional la porción normativa del artículo 35, párrafo cuarto, de la Constitución de Oaxaca que prevé un plazo de dos años para que los magistrados del Tribunal Estatal Electoral se separen de manera definitiva de sus cargos para poder participar en el proceso electoral. Lo anterior, en virtud de que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 107, segundo párrafo, que versa sobre las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas, lo siguiente: *“Artículo 107.- [...] 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”*.
- i) Además, el mismo ordenamiento, en su artículo 106, estipula que las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas tendrán una duración en su cargo de siete años. De los preceptos señalados, la Sala estima que es puntual el plazo establecido en la Ley General en cuestión para determinar cuánto tiempo antes del período electoral deben separarse del cargo los magistrados de las autoridades electorales jurisdiccionales, que es una cuarta parte del tiempo en que haya ejercido su función. Por ello, si la duración es de siete años en el cargo, o sea, ochenta y cuatro meses, el tiempo equivalente a una cuarta parte del ejercicio del cargo son veintiún meses. Por ello, la disposición controvertida resulta inconstitucional debido a que establece

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

un plazo mayor al que señala puntualmente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- j) En relación con el tercer planteamiento realizado por la Sala Superior respecto de la separación de cargos para competir en procesos electorales, en la demanda se sostenía que era inconstitucional lo establecido en el segundo y cuarto párrafos del artículo 35 del texto constitucional local, debido a que el segundo párrafo solamente exige del titular de la Fiscalía local que se separe noventa días antes si pretende buscar un cargo de elección popular, mientras que en el cuarto párrafo se estipula que los fiscales especiales no podrán ser electos para ningún cargo de elección popular sin que haya transcurrido el plazo de dos años desde su separación del cargo. Por otra parte, el partido demandante señala que es inconstitucional el párrafo III del artículo 68 de la Constitución de Oaxaca.
- k) Al respecto, la Sala Superior estima que se trata de dos reglas distintas: mientras que el artículo 35 de la Constitución Local determina reglas generales para acceder a cargos de elección popular, el artículo 68 establece reglas específicas para el cargo de titular del Poder Ejecutivo local. Por lo tanto, concluye que los párrafos segundo y cuarto del artículo 35 de la Constitución de Oaxaca efectivamente son auto contradictorios entre sí, ya que establecen plazos distintos de separación del cargo para un mismo sujeto normativo, en este caso, el Fiscal General del Estado, por lo que tales disposiciones resultan claramente inconstitucionales.
- l) En relación al cuarto concepto de invalidez hecho valer por el accionante, en el que se cuestionó la constitucionalidad de las disposiciones que facultan al Congreso local para requerir la comparecencia de los órganos constitucionales autónomos y aquella que establece la obligación de rendir un informe anual de labores al Congreso de Oaxaca, la Sala Superior considera que las disposiciones impugnadas son compatibles con la Constitución General de la República realizando una interpretación sistemática y armónica, así como una interpretación conforme con la Constitución Federal.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- m) De acuerdo con la interpretación sistemática, si bien en principio podría establecerse que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca pueden entenderse como “órganos constitucionales autónomos locales”, es cierto también que su autonomía de funcionamiento y la independencia en sus decisiones se encuentra garantizadas en la Constitución Local.
- n) Además, con el Decreto 1263 (reformas a la Constitución de Oaxaca) fue derogado el Apartado B del artículo 114 de la Constitución Local en el que se incluía a los órganos electorales arriba mencionados como “órganos autónomos del Estado”. En este sentido, ni el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana ni el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca califican como “órganos autónomos locales” para el efecto de que el Congreso local pueda exigirles que comparezcan sus titulares y que rindan sus informes ante el Congreso.
- o) Realizando una interpretación conforme, las disposiciones impugnadas resultan también apegadas al orden constitucional siempre y cuando se interpreten en el sentido de que las autoridades electorales mencionadas no están sujetas al control del Congreso al que refieren las porciones normativas que se impugnan.
- p) En relación con el quinto planteamiento de invalidez, se impugna la constitucionalidad de la facultad otorgada al Poder Ejecutivo Local de emitir el decreto para que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convoque a elecciones extraordinarias en el estado en el caso de que desaparezca el Poder Legislativo. Sobre este punto, la Sala Superior estimó que no se requiere su opinión especializada, debido a que es una cuestión competencial que concierne al Derecho en general y no un tema exclusivo de la rama electoral del Derecho.
- q) En cuanto al sexto concepto de invalidez hecho valer por el partido demandante, en el que se solicitó la inconstitucionalidad de la facultad conferida al gobernador del estado para tener representación política y administrativa de los municipios fuera del territorio de la entidad federativa, la Sala Superior estimó que no se requería su opinión especializada debido a que este concepto de invalidez abarca

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

cuestiones que no son propios de la materia electoral, sino que son propiamente constitucionales.

- r) Por último, en relación con el séptimo concepto de invalidez, en el que el accionante impugnó la constitucionalidad del artículo 25, Apartado B, fracciones II y XIV de la Constitución Local, la Sala Superior no encontró en el escrito de demanda inicial una especificación de éste, ni siquiera un principio de impugnación en relación con los preceptos normativos impugnados. Por lo tanto, se consideró que no puede emitirse una opinión especializada ante la ausencia de un concepto de invalidez.

27. Por lo que hace a las acciones de inconstitucionalidad 59/2015, 61/2015 y 62/2015:

- a) En principio, se destaca que la Sala Superior dividió su opinión en nueve temáticas. En lo referente al primer tema, en el que se argumentó que se había violado sustancialmente el procedimiento legislativo, dando como consecuencia la invalidación del Decreto en cuestión, la Sala Superior omitió pronunciarse debido a que consideró que se trataba de un asunto que concernía en lo particular al derecho parlamentario y no al derecho electoral.
- b) En lo tocante al segundo tema, en el que se abordó la impugnación de la expedición de una legislación secundaria con fundamento en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, la Sala Superior argumentó que sobre tales cuestiones no podía pronunciarse, debido a que no son materia de opinión de dicho órgano jurisdiccional ya que pertenecen al ámbito de conocimiento del derecho constitucional por tratarse de una cuestión de facultades y competencias reglamentarias.
- c) En cuanto al tercer tema, en el que se analiza la inconstitucionalidad de la facultad del Congreso local para nombrar al Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, la Sala Superior consideró que le asiste la razón al partido político actor en el sentido de que la facultad de nombramiento que se impugna efectivamente contraviene lo dispuesto en el texto constitucional federal.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

El órgano jurisdiccional consideró que la facultad del Congreso Local impugnada afectaba los principios de autonomía e independencia con los que debe contar toda autoridad electoral, siendo éste uno de los principios torales de la reforma político-electoral de 2014.

- d) En relación con la cuarta temática, en el que se estudia la alegada inconstitucionalidad de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca por extralimitarse en sus efectos en cuanto a la terminación anticipada de ayuntamientos indígenas en perjuicio de su derecho de autonomía, la emisora de la opinión consideró que la fracción VIII, apartado A del artículo 2 de la Constitución Federal reconoce la autonomía de las comunidades indígenas y de los integrantes que forman parte de ellas, así como sus usos y costumbres. Asimismo, la Constitución de Oaxaca reconoce la composición pluricultural de dicha entidad federativa y el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.
- e) Conforme a ello, la Sala Superior determinó que las disposiciones impugnadas son efectivamente inconstitucionales, pues implican la indebida intromisión del Tribunal Electoral local en la vida interna de las comunidades indígenas.
- f) En relación con el quinto tema, en el que se examina el reclamo de inconstitucionalidad de las definiciones “votación válida emitida”, “votación estatal emitida”, “votación efectiva” y “votación total emitida” para la asignación de diputados y regidores por concepto de representación proporcional, la Sala Superior estimó que dichas definiciones se apegan al orden constitucional federal, en particular a las bases establecidas en su artículo 116. Asimismo, razona que haciendo una interpretación conforme de los artículos 2, fracciones XXXII y XXXIII, 262, párrafos 2 y 3, y 263 de la ley electoral impugnada, llevaría a entender los conceptos de “votación estatal emitida”, “votación válida” o “válida emitida” como “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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- políticos que no alcanzaron el tres por ciento de esa votación”. De esta manera, se entiende adecuadamente cada uno de los conceptos de votación que serán utilizados para asignar curules y regidurías por el principio de representación proporcional.
- g) Siguiendo con el mismo argumento de invalidez, la Sala consideró que el artículo 116 de la Constitución Federal es claro al disponer que las legislaturas locales deberán integrarse tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional y que, en ningún caso, un partido político podrá tener un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Siempre que se respeten estos principios, la Suprema Corte ha determinado que el legislador local tiene libertad para regular el principio de representación proporcional, por lo que las porciones impugnadas son constitucionales.
 - h) Por otra parte, respecto de la posible antinomia entre los conceptos impugnados, la Sala Superior consideró que se trata de cuestiones que pertenecen al ámbito del conocimiento del Derecho en general por tratarse de planteamientos ligados con la facultad de configuración legislativa de las entidades federativas.
 - i) Adicionalmente, en las misma tónica del tema sujeto a estudio, la Sala Superior reconoció que el legislador local excluyó a los candidatos independientes de la participación en la asignación de diputaciones a través de la representación proporcional. Consideró que ello no violenta el orden constitucional, pues la Carta Magna le concede al Congreso Local libertad de configuración legislativa al respecto.
 - j) Además, respecto a las disposiciones que establecen el umbral mínimo de tres por ciento de la votación válida emitida, así como de la exclusión de los partidos que no alcanzaron dicho porcentaje, la Sala las consideró constitucionales por apegarse a las bases del artículo 116 de, fracción II, párrafo tercero de la Constitución General de la República. Dicho artículo únicamente determina que las legislaturas locales deben estar conformadas por diputados de ambos principios así como los límites de la sub y la sobrerrepresentación. Fuera de dichos parámetros, el texto constitucional federal no establece criterios respecto al umbral

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

mínimo cuando se trata de partidos políticos locales, por lo que corresponde a las legislaturas locales determinarlo.

- k) En atención a la sexta temática, relacionada con el impedimento para el ejercicio del derecho al voto, la Sala Superior recordó que ya se ha pronunciado sobre el tema de la suspensión del derecho a sufragar en la solicitud de opinión con clave SUP-OP-55/2014, en la que determinó que es constitucional dicha suspensión cuando: i) la persona imputada se encuentre sujeta al proceso penal; ii) que se haya dictado un auto de formal prisión; y iii) que el delito que se imputa amerite pena privativa de la libertad. Si se reúnen los tres elementos, puede suspenderse el ejercicio del derecho. En el caso que se analiza, la Sala Superior afirmó su constitucionalidad, pues lo establecido en la legislación local va más allá de lo que señaló la Sala en el precedente citado, ya que si el sujeto se encuentra prófugo de la justicia, trasciende aún más que el posible delito por el que se le quiso aprender desde un inicio, pues ya se constituyó un nuevo delito. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional consideró que las disposiciones impugnadas se apegan a lo dispuesto en el artículo 38, fracciones II y V del texto constitucional federal.
- l) En lo relativo al séptimo tema, en el que se aborda la supuesta inconstitucionalidad del 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 noventa días previos en que deben separarse del cargo otros funcionarios con cargos públicos equivalentes, la Sala consideró que sí existe una justificación para establecer plazos diferenciados para que servidores públicos de distintos cargos se separen del cargo si aspiran a un cargo de elección popular. Asimismo, señaló que la separación de cargos públicos para competir en un proceso tiene una doble función: por una parte, garantizar la equidad de la contienda y la igualdad de oportunidades en la competencia electoral y, por otra, garantizar la independencia e imparcialidad de los funcionarios durante el ejercicio de su cargo.
- m) Así, la Sala Superior consideró que la diferenciación hecha por el legislador local no vulnera el principio de igualdad, pues la misma es

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

razonable atendiendo a la reforma político-electoral de dos mil catorce y a los fines que ésta estableció.

- n) Respecto a la validez de exigir dos años como mínimo para separarse del cargo por parte de magistrados del Tribunal Estatal Electoral y un plazo menor exigido a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la Sala consideró que dicho planteamiento no es materia de opinión del Tribunal Electoral, pues esas cuestiones pertenecen al Derecho en general y no al Derecho electoral en lo particular.
- o) Con respecto al octavo tema sujeto a estudio, relativo a la alteración del principio de representación proporcional en cuanto a la integración de ayuntamientos de los municipios de Oaxaca, la Sala Superior estimó que el artículo 24, párrafo 1, fracciones III a VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca es constitucional y, por lo tanto, debe desestimarse el concepto de invalidez. Lo anterior se funda en que el treinta y tres por ciento es un mínimo de representación proporcional suficiente para asegurar las finalidades propias de la representación proporcional. Por ello, las proporciones contempladas en el artículo 24 de la legislación referida de los casos de 68.1% contra 31.81% y, en un caso, de 71.1% contra 28.5% guardan una cercanía razonable con las establecidas en el artículo 52 de la Constitución federal.
- p) Por último, por lo que hace a la novena temática, relativa a los debates en medios de comunicación locales, la Sala Superior concluyó que el artículo 54, párrafos 3, inciso b) y 4 de la ley impugnada no contraviene lo dispuesto en los artículo 41, fracción III, Apartado A, y el Segundo Transitorio de la Constitución Federal, debido a que de estas disposiciones se desprende que el Órgano Reformador de la Constitución le otorgó al legislador local la atribución de regular las modalidades que considerara necesarias para la difusión de los debates electorales en los medios de comunicación locales. La Sala Superior razonó que los debates entre candidatos a cargos de elección popular no constituyen la única forma de dar a conocer su plataforma programática y de acción, debido a que también cuentan con los tiempos del Estado en radio y televisión.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

28. **Pedimento.** El Procurador General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

29. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de once de septiembre de dos mil quince, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro Instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

30. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que partidos políticos y los diputados accionantes plantean la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversos preceptos de la Constitución del Estado de Oaxaca y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

31. Del análisis de los escritos de demanda de las acciones de inconstitucionalidad se advierte que fueron impugnadas las siguientes normas generales.

32. Por lo que hace a las reformas al texto constitucional del Estado de Oaxaca, publicadas en el Decreto 1263 de treinta de junio de dos mil quince, el partido político nacional denominado MORENA reclamó la inconstitucionalidad (de la totalidad de los preceptos legales o de algunas de sus porciones normativas) y presentó conceptos de invalidez en contra de los artículos 25, apartado B, fracciones II y XIV; 33, fracción V, primer y segundo párrafo; 35, segundo y cuarto párrafos; 59, fracción LI; 68, fracciones I,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

primer párrafo, y III, primer y segundo párrafo; 79, fracción XXI; 113, fracción I, párrafo décimo sexto; 114, primer párrafo, de la citada Constitución Local.

33. En esos preceptos se prevén los parámetros de votación para la conservación del registro de los partidos políticos locales; se regulan los aspectos relativos a las conceptualizaciones de los términos “votación estatal emitida” y “votación válida emitida” para efectos de la elección; se establece como requisito para ser Gobernador o Gobernadora un criterio de residencia por vecindad en la entidad federativa de sólo tres años; se prevén los requisitos temporales de separación del cargo para que varios funcionarios públicos puedan aspirar a ser candidatos o candidatas para cargos de elección popular; se impone a ciertos órganos constitucionales autónomos, como el organismo electoral local, la obligación de rendir informes y de acudir a comparecencia convocada por el Poder Legislativo, se prevén reglas de representación de los municipios y se establecen lineamientos para convocar a elecciones extraordinarias de diputados ante la desaparición del Poder Legislativo Local.
34. Por su parte, respecto a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, emitida a partir de la publicación del Decreto 1290 de nueve de julio de dos mil quince, el partido político local “Unidad Popular”, los partidos políticos nacionales Acción Nacional y MORENA y un grupo de diputados de la legislatura estatal, tal como se describió en la síntesis de los conceptos de invalidez, objetaron la constitucionalidad del decreto en su totalidad por vicios en el procedimiento legislativo y se reclamó la validez en específico de los artículos 2, fracciones XXXII y XXXIII; 12, numeral 2, fracción III; 21, numeral 1, fracciones II y IV; 24, numeral 1, fracciones III a la VI; 35, último párrafo; 38, fracciones LXVI; 43, numeral 4; 86; 145; 154, numerales 3, inciso b), y 4; 262, numerales 2 y 3; 263, numerales 2 y 3; 282, numerales 4, 6 y 8, y Séptimo y Octavo Transitorios de la recién referida legislación electoral local.
35. En ese sentido, tales normas de la Constitución Local y de la ley electoral son las efectivamente impugnadas por los diputados y partidos promoventes

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

en el presente medio de control y, por ende, ante la ausencia de conceptos de invalidez debe sobreseerse la acción de inconstitucionalidad 57/2015, respecto a los artículos 25, apartado F, primer párrafo, y 113, fracción I, párrafo décimo, de la propia Constitución Local y la acción de inconstitucionalidad 62/2015, respecto a los artículos 79; 90, numeral 2, inciso b); 111; 149; 150, y 188, numeral 1, inciso b), segunda parte, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

36. Cabe destacar que tal como se muestra en el cuadro inicial de la presente sentencia, en el apartado de las normas reclamadas de las demandas de acción de inconstitucionalidad, el partido político nacional MORENA también aludió a los recién mencionados preceptos como impugnados en los preámbulos de sus demandas; sin embargo, por cuanto a la demanda en contra de las modificaciones a la Constitución Local (acción de inconstitucionalidad 57/2015), no se expusieron razonamientos de invalidez en torno a los artículos 25, apartado F, primer párrafo y 113, fracción I, décimo párrafo⁴ y, si bien la demanda se presentó de manera incompleta y, consecuentemente, en tales hojas podrían haberse incluido los razonamientos de inconstitucionalidad, es evidente que en el resto de su escrito no se plantearon conceptos de invalidez en su contra.

37. La falta de hojas fue hecha notar por la persona que recibió el escrito inicial del partido, al atestar que sólo se recibían 65 páginas y no las supuestas 71 indicadas en la parte inferior de las hojas de la demanda, sin que tal deficiencia haya sido solventada o corregida por el partido promovente en su momento procesal oportuno. Por lo tanto, no es posible corregir o suplir en

⁴ “**ARTÍCULO 25.** El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se regirá por las siguientes bases: [...]

F. DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES

Las y los ciudadanos tendrán derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a los cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa. [...]

“**ARTÍCULO 113.** El Estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en Municipios libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales. [...]

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por una Presidencia Municipal y el número de Regidurías y Sindicaturas que la ley determine, se garantizarán la paridad y alternancia de género en el registro de las planillas para hacer efectivo el principio constitucional de paridad de género. [...]

El partido político cuya planilla hubiere obtenido el mayor número de votos, tendrá derecho a que le acrediten como concejales a todos los miembros de la misma. [...]

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

este momento las deficiencias de impugnación dado que se trata de un asunto en materia electoral.

38. Asimismo, MORENA citó como preceptos reclamados en su segunda demanda (a la que le correspondió el número de acción de inconstitucionalidad 62/2015) a los aludidos artículos 79; 90, numeral 2, inciso b); 111; 149; 150, y 188, numeral 1, inciso b), segunda parte, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca⁵, sin haber presentado conceptos de invalidez.

⁵ “Artículo 79

1. Las disposiciones contenidas en este libro tienen por objeto regular las candidaturas independientes para gobernador, diputados del Congreso e integrantes de los ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, por el régimen de partidos políticos y candidatos independientes”.

“Artículo 90

[...]

2. La manifestación de intención para postular candidaturas independientes se realizará a partir del día siguiente al en que se emita la convocatoria y hasta que dé inicio el periodo para recabar el apoyo ciudadano. [...].

b) Los aspirantes al cargo de diputados por el principio de mayoría relativa, ante el Vocal Ejecutivo del consejo distrital correspondiente, y [...]”.

“Artículo 111

1. Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.

2. En el caso de la fórmula para diputados, será cancelado el registro de fórmula completa cuando falte el propietario. La ausencia del suplente no invalidará la fórmula.

3. En el caso de las planillas de candidatos independientes para el cargo de integrantes de los ayuntamientos, será cancelado el registro de la fórmula completa cuando falte uno de los propietarios. La ausencia del suplente no invalidará las fórmulas”.

“Artículo 149

1. Los observadores podrán presentar ante el Instituto, un informe sobre su función. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

2. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Instituto Electoral.

3. La violación a lo establecido por este artículo y demás relativos, dará lugar a la aplicación de las sanciones que para el efecto señala la Ley General y esta ley”.

“Artículo 150

1. Son visitantes extranjeros para la observación electoral, las personas provenientes de otros países, que cuentan con permiso para internarse legalmente al país con la calidad y características que le permitan ejercer la observación de procesos electorales, que acudan a la Entidad con el interés de conocer el desarrollo de la elección por partidos políticos que corresponda, y que estén debidamente acreditados por el Consejo General.

2. El Consejo General establecerá los lineamientos mediante los cuales podrán participar los visitantes extranjeros para la observación electoral.

3. Los visitantes extranjeros podrán hacer la observación de las diferentes etapas del proceso electoral por el régimen de partidos políticos y candidatos independientes, en cualquier parte del Estado. Particularmente, podrán presentarse con su acreditación en una o varias casillas, así como en las instalaciones del Consejo General, distrital o municipal correspondiente.

4. Los visitantes extranjeros deberán presentar ante la autoridad electoral, un informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General.

5. Los visitantes extranjeros se abstendrán de: [...]”.

“Artículo 188

1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos, candidatos comunes y coaliciones lo solicitarán por escrito al Consejo General del Instituto, observando las siguientes disposiciones: [...]

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

39. En consecuencia, al ser la materia electoral de estricto derecho en cuanto a la identificación de las normas impugnadas y tal como lo implica el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca en su informe que respecto a esas normas existe oscuridad en la demanda, este Tribunal Pleno sobresee parcialmente las acciones de inconstitucionalidad 57/2015 y 62/2015 por lo que hace a los preceptos mencionados al no haber sido debidamente combatidos, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, en relación con los numerales 59 y 61, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia. Tiene aplicación la tesis de jurisprudencia P./J. 17/2010, de rubro: **“ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES”**.

IV. OPORTUNIDAD

40. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁶ (de ahora en adelante “Ley Reglamentaria de la materia”) dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que en materia electoral todos los días y horas son hábiles.
41. En el caso, los diputados y partidos políticos accionantes combatieron, por un lado, diversos artículos y porciones normativas de la Constitución del Estado de Oaxaca, modificados a través del **Decreto 1263** de treinta de junio de dos mil quince y, por otro lado, una variedad de preceptos de la Ley de

b) Vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección. Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 160 de esta Ley; [...].”

⁶ **“Artículo 60.-** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, promulgada y publicada mediante el **Decreto 1290** de nueve de julio dos mil quince.

Análisis sobre la oportunidad de impugnación de la Constitución Local

42. Respecto al Decreto 1263, en su artículo único, se señala que se reforman y modifican varias disposiciones normativas del texto constitucional del Estado de Oaxaca, entre ellos los citados artículos 25, apartado B, fracciones II y XIV; 33, fracción V, primer y segundo párrafo; 35, segundo y cuarto párrafos; 59, fracción LI; 68, fracciones I, primer párrafo, y III, primer y segundo párrafo; 79, fracción XXI; 113, fracción I, párrafo décimo sexto; 114, primer párrafo, todos de la Constitución Local. En ese sentido, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta oportuna, pues el aludido decreto constituye un nuevo acto legislativo en relación con todos preceptos normativos y la presentación de la demanda se hizo en el plazo legal correspondiente como se detalla a continuación.
43. Se trata de un nuevo acto legislativo pues los artículos impugnados formaron parte del Decreto 1263 reclamado; además, sufrieron modificaciones sustanciales, tales como la modificación de los años de residencia efectiva de un vecino del Estado de Oaxaca para ser Gobernador o Gobernadora; la inclusión de los límites de sobre y sub representación; la inclusión de nuevos supuestos de funcionarios públicos para la temporalidad de la separación del cargo previo a aspirar a un cargo de elección popular, comprendiendo al del Titular del Poder Ejecutivo; la modificación de las reglas de comparecencia ante el Poder Legislativo, incluyendo al organismo electoral local como organismo constitucional autónomo; y el cambio de órgano que apoyara al Poder Ejecutivo (el organismo electoral local) para la convocatoria extraordinaria de elecciones a diputados cuando haya desaparecido el Poder Legislativo.
44. Por su parte, el Decreto 1263 fue publicado el martes treinta de junio de dos mil quince en el Periódico Estatal, por lo que el plazo para presentar la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

acción de inconstitucionalidad transcurrió del miércoles primero de julio al jueves treinta de julio del mismo año; por ende, dado que la primera demanda del partido político nacional MORENA en la que combatió ese decreto se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia precisamente el treinta de julio, resulta inconcuso que se satisface el requisito de procedencia que se analiza.

45. Sobre este punto, es necesario resaltar que el Congreso del Estado de Oaxaca, en el informe correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 57/2015, solicitó que la acción se declarara improcedente respecto al artículo 113, fracción I, párrafo décimo sexto, de la Constitución Local⁷, pues en realidad no fue modificado a través del Decreto 1263, sino que su inclusión en el mismo se debió a un error en la técnica legislativa y a que se cambió la secuencia de los párrafos de ese artículo, lo que lleva a que su impugnación resulte extemporánea.
46. Este Tribunal Pleno considera **infundada** la petición de improcedencia. Primero, porque dicho precepto fue promulgado y publicado en el decreto cuestionado, lo que conlleva a que se trate de un nuevo acto legislativo; es decir, fue objeto de una iniciativa de reforma, su texto se incluyó en el dictamen de reforma constitucional correspondiente de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales⁸ y se puso a discusión en el seno de la legislatura y de los municipios casi en su totalidad el texto de la fracción I del artículo 113, incluyendo ese párrafo décimo sexto, cuestión que evidencia que se observó el mismo procedimiento legislativo de reforma que el resto de preceptos legales modificados mediante el decreto reclamado y

⁷ “**ARTÍCULO 113.** El Estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en Municipios libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales.

Los Municipios se erigirán y suprimirán de conformidad con las disposiciones contenidas en las fracciones VII y VIII del Artículo 59 de esta Constitución.

Los Municipios tienen personalidad jurídica propia y constituyen un nivel de gobierno.

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por una Presidencia Municipal y el número de Regidurías y Sindicaturas que la ley determine, se garantizaran la paridad y alternancia de género en el registro de las planillas para hacer efectivo el principio constitucional de paridad de género.

[...]

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

⁸ Véase, el dictamen que aportó el Congreso Local y que consta en el cuaderno de pruebas formado en la acción de inconstitucionalidad 57/2015.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

que, consecuentemente, debe tomársele como un nuevo acto legislativo. Guarda aplicación el criterio que se refleja en la tesis de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO**”⁹.

47. Adicionalmente, desde el punto de vista sustantivo, el precepto cuestionado no es la misma norma que antes de la reforma constitucional objetada. Lo anterior, pues si bien es cierto el párrafo décimo sexto guarda el mismo texto que la disposición previa a la enmienda constitucional local de treinta de junio de dos mil quince, lo cierto es que su contenido se encuentra interrelacionado materialmente con el resto de los párrafos que integran la fracción I; dicho de otra manera, forma parte de un sub-sistema jurídico.
48. Por lo tanto, si a partir del decreto cuestionado se modificaron sustancialmente varias normas de la fracción I del artículo 113 de la Constitución Local, como por ejemplo se estableció la reelección de los integrantes del ayuntamiento, se previó la paridad de género en su integración, se cambió la referencia a los miembros del cabildo pasando de concejales a integrantes del ayuntamiento y se regularon reglas específicas para la elección de los ayuntamientos de municipios con presencia indígena o afroamericana mediante sus usos y costumbres; consecuentemente, el que se diga en el referido párrafo décimo sexto reclamado que la representación política y administrativa de los municipios fuera del territorio del Estado corresponde al Ejecutivo, como representante de toda la Entidad, se ve

⁹ Tesis P./J. 27/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, de texto: “El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquella. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

incidido normativamente en cuanto a la representación tanto por la nueva modulación en la integración y reelección de los ayuntamientos que supuestamente se ven representados como por los lineamientos que se dan para la elección de los miembros de los ayuntamientos de los municipios con comunidades indígenas y afro mexicanas. Se trata de un nuevo subsistema normativo que da lugar a una nueva norma en torno a la alegada representación fuera del territorio estatal.

49. En ese sentido, se insiste, al tratarse de un nuevo acto legislativo o normativo, la acción de inconstitucionalidad es a su vez oportuna en cuanto a la impugnación del artículo 113, fracción I, párrafo décimo sexto, de la Constitución Local que se promulgó y publicó a través del Decreto 1263.

Análisis sobre la oportunidad de impugnación de la legislación electoral

50. Por otro lado, en torno a la oportunidad de la impugnación de diversos preceptos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, emitida y promulgada a partir del Decreto 1290, publicado el nueve de julio de dos mil quince en el tomo XCVII, extra, del Periódico Oficial del Estado, se debe señalar de manera previa que esta ley es la normatividad vigente en materia electoral en esa entidad federativa, ya que en términos del segundo transitorio del citado decreto se abrogó al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca. Todos los preceptos de la ley son nuevas normas jurídicas que se emitieron a partir de un ulterior acto legislativo.
51. Por ende, se estima que la presentación de las cuatro acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan satisfacen el requisito de oportunidad correspondiente, toda vez que los artículos 2, fracciones XXXII y XXXIII; 12, numeral 2, fracción III; 21, numeral 1, fracciones II y IV; 24, numeral 1, fracciones III a la VI; 35, último párrafo; 38, fracciones LXVI; 43, numeral 4; 86; 145; 154, numerales 3, inciso b), y 4; 262, numerales 2 y 3; 263, numerales 2 y 3; 282, numerales 4, 6 y 8, y Séptimo y Octavo Transitorios impugnados de la recién referida legislación electoral oaxaqueña forman

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

parte precisamente del Decreto 1290 de nueve de julio de dos mil quince y el plazo para su impugnación corrió del viernes diez de julio al sábado ocho de agosto siguiente.

52. Si las acciones de inconstitucionalidad del partido político “Unidad Popular”, de los diputados integrantes de la legislatura y del partido político nacional Acción Nacional se presentaron, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de julio y dos el siete de agosto, y la del partido político MORENA se interpuso el ocho de agosto en el domicilio del autorizado para recibir demandas y promociones en materia electoral, resulta indiscutible que las mismas deben calificarse como oportunas.

V. LEGITIMACIÓN

53. Las acciones de inconstitucionalidad que ahora se analizan fueron promovidas por órganos legitimados para interponerlas y por sus debidos representantes, tal como se evidencia con las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.
54. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución Federal¹⁰ disponen, sustancialmente, que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un órgano legislativo local tienen el poder para objetar la constitucionalidad en contra de leyes expedidas por el propio órgano y que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o registro ante la autoridad estatal, por conducto

¹⁰ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y (sic) [...]

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro; [...].”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

de sus dirigencias nacionales o estatales, podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales y locales o sólo locales, según corresponda.

55. En consonancia con la disposición anterior, el artículo 62 de la Ley Reglamentaria de la materia¹¹ establece que se considerarán parte demandante en las acciones promovidas contra leyes electorales, a los partidos políticos con registro, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, cuando así corresponda, así como al treinta y tres por ciento de los integrantes de los respectivos órganos legislativos.
56. En suma, de una interpretación de estas normas constitucionales y legales, se tiene que una acción de inconstitucionalidad puede ser presentada por diversos órganos legitimados. En cuanto a los integrantes de un poder legislativo local, debe verificarse en que: a) las personas promoventes sean efectivamente integrantes de la Legislatura Estatal; b) representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los miembros de ese órgano legislativo, y c) la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de una ley expedida por el respectivo Congreso Local.
57. Asimismo, en relación con los partidos políticos, se tiene que podrán promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, por conducto de sus dirigencias, para lo cual debe observarse que:

- a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

¹¹ “**Artículo 62.** En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

[...]

En los términos previstos por el inciso f), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- b) El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).
- c) Quien suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello, y
- d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

58. Ahora bien, tomando en cuenta los requisitos de legitimación recién descritos, este Tribunal Pleno considera que se acredita el aludido supuesto procesal en todas las demandas de acción de inconstitucionalidad.

59. Respecto a la **acción de inconstitucionalidad 59/2015**, consta que el escrito de demanda fue firmado por diecisiete diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, carácter que acreditaron en ese momento con copia certificada del acta de sesión de instalación del Congreso Local y toma de protesta de los diputados de trece de noviembre de dos mil trece, en las que se observa que todas las personas que presentaron la demanda protestaron el cargo para el periodo de dos mil trece a dos mil dieciséis¹².

60. Por ende, si el Congreso del Estado de Oaxaca se integra actualmente por cuarenta y dos diputados (veinticinco por el principio de mayoría relativa y diecisiete por el de representación proporcional), de conformidad con el artículo 33 de la Constitución Local¹³, es claro que los diecisiete legisladores accionantes representan más del treinta y tres por ciento del total de los representantes populares (son el cuarenta por ciento) y que, además, se está impugnando la validez procedimental de un decreto legislativo dictado por el

¹² Los diputados que presentaron la demanda son los que siguen: 1) Alejandro Avilés Álvarez, 2) Martha Alicia Escamilla León, 3) Manuel Andrés García Díaz, 4) Adolfo García Morales, 5) Amando Demetrio Bohórquez Reyes, 6) Fredy Gil Pineda Gopar, 7) Carlos Alberto Ramos Aragón, 8) Rosalía Palma López, 9) Emilia García Guzmán, 10) Arsenio Lorenzo Mejía García, 11) María Luisa Matus Fuentes, 12) Gustavo Díaz Sánchez, 13) Juan José Moreno Sada, 14) María Lilia Arcelia Mendoza Cruz, 15) Adolfo Toledo Infanzón, 16) María del Carmen Ricárdez Vela y 17) Carlos Alberto Vera Vidal. Todos del Partido Revolucionario Institucional, salvo el último que es un legislador plurinominal del Partido Verde. Véase, la respectiva copia certificada del acta de sesión de trece de noviembre que consta en las hojas 496 a 515 del cuaderno en que se actúa.

¹³ **“ARTÍCULO 33.** El Congreso del Estado estará integrado por 25 diputados electos según el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 17 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal y se sujetará a lo que en lo particular disponga la ley y a las bases siguientes: [...]”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

propio órgano legislativo y de varios preceptos legales del mismo, con lo que se acredita todos los supuestos del requisito procesal de legitimación.

61. Sobre este punto, cabe destacar que los diputados promoventes no presentaron como pruebas sus constancias de asignación como integrantes de la legislatura; sin embargo, en términos de los artículos 11 y 59 de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁴, dado que, como se adelantó, se aportó un acta de sesión parlamentaria certificada en la que se advierte que estas diecisiete personas tomaron protesta como diputados y es un hecho notorio para esta Suprema Corte que las mismas forman parte actualmente del órgano legislativo, sin prueba en contrario que refute su personalidad o firmas, este Tribunal Pleno tiene por satisfecha la debida legitimación.
62. Por su parte, en relación con la **acción de inconstitucionalidad 53/2015**, presentada por el partido político local “Unidad Popular”, se tiene que la demanda fue signada por Uriel Díaz Caballero, quien mediante identificación oficial se ostentó como Presidente del Comité Ejecutivo Estatal de la mencionada asociación política que, según consta en las certificaciones expedidas por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, tiene registro como partido político local y se reconoce al compareciente como su actual dirigente¹⁵. A su vez, tal como se desprende del artículo 19, fracción X, de los estatutos que rigen su normatividad interna, al Presidente del Comité Ejecutivo Estatal es a quien le corresponde representar al partido.
63. Por su parte, el partido político local combate los artículos 35, último párrafo; 38, fracciones LXVI, y 43, numeral 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, los cuales están claramente relacionados con la materia electoral al prever el mecanismo y los requisitos para designar al Secretario Ejecutivo del organismo electoral

¹⁴ “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. [...]”.

“**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad, se aplicará en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II”.

¹⁵ Hojas 37 a 40 del cuaderno en que se actúa.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

local; es decir, regulan lo relacionado con la integración precisamente del órgano encargado para dirigir la contienda en los procesos electorales de dicha entidad federativa¹⁶, por lo que también se satisface el último presupuesto procesal de legitimación.

64. Por lo que hace a las **acciones de inconstitucionalidad 57/2015 y 62/2015**, las demandas fueron presentadas por Martí Batres Guadarrama, quien se ostentó como Presidente de MORENA, asociación política que cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el Secretario Ejecutivo de dicho instituto¹⁷; adicionalmente, esta persona es reconocida por el propio organismo electoral como el Presidente del partido y en términos del artículo 38, inciso a), de los estatutos internos¹⁸, es quien cuenta con representación legal del mismo en el país.

¹⁶ Tiene aplicación por analogía la tesis P./J. 125/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280, de rubro y texto: "**MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.** Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la "materia electoral" excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen "leyes electorales" -normas generales en materia electoral-, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país - en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional-. Así, la extensión de la "materia electoral" en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral "directa" y la "indirecta", siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda -indirecta-, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales".

¹⁷ Hoja 186 del cuaderno en que se actúa.

¹⁸ "**Artículo 38º.** El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o revocación de mandato, e que se procederá de acuerdo con el artículo 40º del presente Estatuto. [...]. Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán las siguientes:

a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; [...]."

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

65. Por su parte, se colma el requisito de procedencia en cuanto a la naturaleza electoral de ciertas normas reclamadas por este partido político (con excepción del artículo 113, fracción I, párrafo décimo sexto, de la Constitución Local, como se verá a continuación). Ello, pues el partido político nacional combatió, por un lado, los artículos 25, apartado B, fracciones II y XIV; 33, fracción V, primer y segundo párrafo; 35, segundo y cuarto párrafos; 59, fracción LI; 68, fracciones I, primer párrafo, y III, primer y segundo párrafo; 79, fracción XXI, y 114, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Oaxaca y, por otro lado, los artículos 2, fracciones XXXII y XXXIII; 12, numeral 2, fracción III; 21, numeral 1, fracciones II y IV; 24, numeral 1, fracciones III a la VI; 86; 145; 154, numerales 3, inciso b), y 4; 262, numerales 2 y 3, y 263, numerales 2 y 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa.
66. Todos esos preceptos legales regulan cuestiones materialmente electorales como el requisito de apoyo ciudadano para la conservación del registro por parte de los partidos políticos locales; las definiciones de la “votación estatal emitida” y la “votación válida emitida” para efectos de la elección; los requisitos de residencia para ser titular del Poder Ejecutivo Local; el no contemplar a los candidatos independientes para el principio de representación proporcional y deducir los votos a su favor de la “votación estatal emitida”; el mecanismo de nombramiento del Secretario Ejecutivo del organismo electoral local; los plazos de separación del cargo para acceder a cargos públicos de elección popular; la facultad del Ejecutivo para emitir un decreto a fin de que el organismo electoral local convoque a elecciones extraordinarias ante la desaparición del Poder Legislativo Local; el régimen transitorio de la legislación electoral indígena; la suspensión del derecho a votar por el dictado de una orden de aprehensión; las normas de regulación de la integración de los ayuntamientos; la reglamentación de los debates entre candidatos, y la obligación de un órgano constitucional autónomo, como el organismo electoral local, de rendir informes al Congreso y de que su titular comparezca ante el mismo.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

67. Consecuentemente, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que al ser normas que inciden directa o indirectamente en los procesos electorales, al regular el propio proceso electoral o al reglamentar a los órganos elegidos democráticamente (como la elección extraordinaria de los diputados locales ante un caso de desaparición) o a los organismos que se encargan de dirigir la contienda y resolver los conflictos electorales (la comparecencia, el informe, la elección del Secretario Ejecutivo, los requisitos para aspirar a ser magistrado electoral, y la obligación de coadyuvar con el Ejecutivo para la elección extraordinaria de los diputados locales ante un caso de desaparición), son disposiciones legales que pueden ser objetadas por un partido político nacional en términos del artículo 115, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal.
68. No obstante, como se adelantó y de manera oficiosa, debe declararse improcedente la acción de inconstitucionalidad 57/2015 por lo que hace a la impugnación del artículo 113, fracción I, párrafo décimo sexto, de la Constitución Local. A juicio de este Tribunal Pleno, dicha disposición no regula directa o indirectamente a los procesos electorales, sino establece una regla orgánica para la representación de los municipios.
69. A mayor abundamiento, la porción normativa cuestionada establece que *“[l]a representación política y administrativa de los Municipios fuera del territorio del Estado, corresponde al Ejecutivo, como representante de toda la Entidad”*. Como se puede apreciar, lejos de normar aspectos que incidan de alguna manera en un proceso electoral, la disposición reclamada prevé como un poder del titular del Ejecutivo Estatal la posibilidad de representar a los municipios política y administrativamente fuera del territorio de la entidad federativa. Así, bajo los criterios previamente identificados de esta Suprema Corte en los que se define el ámbito electoral para efectos de la procedencia de una acción de inconstitucionalidad, esta Suprema Corte considera que no se reúne el presupuesto necesario de la legitimación del partido político promovente y, por ende, debe declararse improcedente la acción 57/2015 respecto a dicho párrafo con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con los

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, tercer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia.

70. Por último, también se acredita el requisito de legitimación en cuanto a la diversa **acción de inconstitucionalidad 61/2014**. Esta demanda fue signada por Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional. Así, en autos se cuenta con la certificación de que el partido accionante tiene registro nacional y que quien suscribe la demanda¹⁹, efectivamente, fue electo como Presidente del referido comité, por lo que, conforme a los artículos 43, numeral 1, inciso a), y 47, numeral 1, inciso a), de sus estatutos²⁰, ostenta la representación política y legal de dicho instituto político.

71. Adicionalmente, como en los casos anteriores, el partido actor combate diversas normas de la mencionada Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca que, como se dijo, establecen los requisitos y mecanismos para la elección del Secretario Ejecutivo del organismo electoral local. En este orden de ideas, es posible concluir que también en este caso se colma el requisito de legitimación material que se analiza.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

¹⁹ Hojas 708 y 709 del cuaderno en que se actúa.

²⁰ “**Artículo 43**

1. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

a) Ejercer por medio de su Presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el Presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente; [...]”.

“**Artículo 47**

1. La o el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo

Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 43 de estos Estatutos. Cuando el Presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del Partido el Secretario General; [...]”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

72. Al margen de las causas de improcedencia relacionadas con la oportunidad de impugnación de una de las normas reclamadas y la legitimación, el representante del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca expuso en todos sus informes que debía declararse improcedente la acción, toda vez que la promulgación y publicación de los decretos impugnados se efectuó con el único objetivo de cumplir lo previsto en los artículos 52, 53, fracción II, y 58 de la Constitución Local.
73. Este Tribunal Pleno estima como **infundado** dicho planteamiento. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte que debe desestimarse la causa de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo Local en la que sostiene que al promulgar y publicar la norma o normas reclamadas sólo actuó en cumplimiento de sus funciones. Primero, porque ese razonamiento no encuadra en ninguna de las causales de improcedencia expresas o derivadas sistemáticamente de la ley y, segundo, ya que contrario a lo expuesto en los informes, el titular del Ejecutivo tiene intervención en el proceso legislativo al darle validez y eficacia a la norma y al no vetar su contenido, por lo cual es necesario que responda por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal. Tiene aplicación el criterio que se refleja en la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**²¹.

²¹ Tesis P./J. 38/2010, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, de texto: “Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponder, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

74. Por otro lado, esta Suprema Corte advierte que en varios apartados de los informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se señaló en forma genérica que la acción debía declararse improcedente, sin abundar al respecto; en ese sentido, se estima que en realidad los poderes demandados utilizaron dicha expresión para argumentar que no existía ninguna violación constitucional o que debían desestimarse o declararse improcedentes los conceptos de invalidez; consecuentemente, se llega a la conclusión de que en realidad no se plantearon otras causas de improcedencia.
75. Dicho lo anterior, y toda vez que no se advierte de oficio ninguna diversa causal de improcedencia, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

VII. PRECISIÓN METODOLÓGICA

76. En los apartados subsecuentes de la presente sentencia se analizarán los conceptos de invalidez en forma distinta a como fueron presentados por los partidos políticos accionantes.
77. En principio, dado que no se plantearon razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo que dio lugar a las reformas a la Constitución Local²², se analizarán los conceptos de invalidez en donde se impugnan varias disposiciones de ese ordenamiento.

invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República". Precedente: acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. Partidos Políticos del Trabajo, Socialdemócrata, de la Revolución Democrática y Convergencia. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

²² El Decreto 1263 reclamado que modificó la Constitución Local proviene de iniciativas de reforma presentadas ante el Congreso de Oaxaca entre el 16 de enero de dos mil catorce y el 11 de mayo de dos mil quince, las cuales fueron turnadas a la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales para su respectivo dictamen. Dicha Comisión Permanente se encuentra conformada por los diputados Jaime Bolaños Cacho Guzmán, del Partido de la Revolución Democrática; Manuel Andrés García Díaz, del Partido Revolucionario Institucional; Antonia Natividad Díaz Jiménez, del Partido Acción Nacional; Amando Demetrio Bohórquez Reyes, del Partido Revolucionario Institucional y; Ericel Gómez Nucamendi, del Partido Movimiento Ciudadano. Los diputados integrantes de la Comisión referida aprobaron el dictamen por unanimidad, mismo que fue distribuido y sometido para su discusión ante el Congreso local en su totalidad el martes 30

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

78. Posteriormente, se estudiarán los razonamientos dirigidos a evidenciar vicios en el procedimiento legislativo del decreto por el cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca y, en caso de que se llegue a la conclusión de que no existen tales vicios en el proceso de creación del decreto 1290, se efectuará el análisis de los preceptos cuestionados de la ley electoral local.

**VIII. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ EN DONDE SE
IMPUGNA LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL**

79. Con la finalidad de facilitar la exposición y resolución de los diferentes conceptos de invalidez planteados por el partido nacional MORENA (acción de inconstitucionalidad 57/2015) en contra de las reformas a la Constitución del Estado de Oaxaca, el estudio de fondo se dividirá en los siguientes apartados temáticos.

NO.	TEMÁTICA	NORMAS IMPUGNADAS DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE OAXACA
Tema 1	Porcentajes de votación para la cancelación del registro y conservación de sus prerrogativas por parte de los partidos políticos locales.	Artículo 25, apartado B, fracciones II y XIV.
Tema 2	Definiciones y usos de los conceptos “votación estatal emitida” y “votación válida emitida”	Artículo 33, fracción V, primer y segundo párrafo.
Tema 3	Diferencias y razonabilidad de plazos de separación de diversos cargos públicos para acceder a cargos públicos elegidos democráticamente.	Artículos 35, segundo y cuarto párrafo, y 68, fracción III, primer y segundo párrafo.

de junio del año en turno y aprobado con una mayoría de treinta y nueve votos (39) a favor, ninguno en contra y sin abstenciones en lo general y por votaciones diferenciadas en artículos reservados. Dichos artículos reservados fueron el artículo 68, fracción I, que fue rechazado y el artículo 113, fracción I. Dos propuestas particulares de reforma del artículo 113, fracción I fueron desechadas. La propuesta de la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales del mismo artículo fue aprobada con veintiocho votos a favor.

Por consiguiente, el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca se remitió en la misma fecha de votación al Poder Ejecutivo estatal, quien lo promulgó y publicó el mismo día, martes 30 de junio de 2015.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

NO.	TEMÁTICA	NORMAS IMPUGNADAS DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE OAXACA
Tema 4	Requisitos de residencia y nacionalidad para ser titular del Ejecutivo Estatal.	Artículo 68, fracción I, primer párrafo.
Tema 5	Comparecencia y rendición de informes de los organismos constitucionales autónomos.	Artículos 59, fracción LI, y 114, primer párrafo.
Tema 6	Facultad del Ejecutivo Estatal para emitir un decreto a fin de que el organismo electoral convoque a elecciones extraordinarias ante la desaparición del Poder Legislativo.	Artículo 79, fracción XXI.

TEMA 1. PORCENTAJES DE VOTACIÓN PARA LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO Y PARA LA CONSERVACIÓN DE SUS PRERROGATIVAS POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES

80. En su séptimo concepto de invalidez, el partido político MORENA señaló que las fracciones II y XIV del apartado B del artículo 25 de la Constitución del Estado de Oaxaca violaban los artículos 41, segundo párrafo, fracción I; 54, fracción II, y 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal²³. El texto

²³ **CONSTITUCIÓN FEDERAL**

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

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

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

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro. [...]”.

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

[...]

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

de las disposiciones reclamadas es el siguiente (se transcribe gran parte del artículo y se destaca en negritas las porciones impugnadas):

ARTÍCULO 25. El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se regirá por las siguientes bases:

[...]

B. DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, hacer posible el acceso de las ciudadanas y ciudadanos al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad, garantizando la paridad de género, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Su participación en los procesos electorales estará determinada y garantizada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y por la Ley General de Partidos Políticos.

Los partidos políticos tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, y a solicitar el registro de candidatas y candidatos de manera paritaria a cargos de elección popular por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional.

[...]

II. Los partidos políticos recibirán el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, en los términos de la Legislación correspondiente.

No tendrán derecho al financiamiento público los partidos políticos que hubieren perdido su registro, así como los partidos políticos nacionales que no alcancen por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral anterior.

Los Partidos Políticos locales con registro estatal y reconocimiento indígena mantendrán vigentes sus derechos y prerrogativas conforme a esta constitución política, siempre y cuando alcancen por lo menos el dos por ciento de la votación válida emitida en la elección de Diputadas y Diputados al Congreso del Estado.

El Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, determinará los topes de gastos de precampaña por precandidata o precandidato y tipo de elección para la que pretenda

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional; [...].”

“**Artículo 116.-** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no 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: [...]

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

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

ser postulado. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate;

[...]

XIV. El partido político local con registro estatal y reconocimiento indígena que no obtenga, al menos, el dos por ciento de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo, le será cancelado su registro. [...].

81. Si bien es cierto no se expusieron razonamientos exhaustivos en contra de estos preceptos legales (al haber sido presentada la demanda sin todas las hojas que se detallaban en la numeración indicada en su propio escrito, tal como se explicó en el apartado de legitimación), esta Suprema Corte, advirtiendo la causa de pedir, estima que lo dispuesto en dicho séptimo concepto de invalidez resulta suficiente para tomar como válida la impugnación de las referidas fracciones.
82. A nuestro juicio, tomando en cuenta las normas citadas de la Constitución Federal en ese concepto de invalidez, valoradas por el partido político como el parámetro de validez para ejercer el control de regularidad, se entiende que la pretensión de la asociación política accionante fue refutar el porcentaje asignado a los partidos políticos locales para la conservación de su registro y la vigencia de sus demás derechos y prerrogativas (lo cual se encuentra contenido en la citada fracción XIV y en el párrafo tercero de la fracción II).
83. Así las cosas, este Tribunal Pleno califica tales razonamientos como **fundados** y, por ende, como inconstitucionales las aludidas porciones normativas.
84. Como ha sido destacado en varios precedentes resueltos con anterioridad, siendo el más reciente la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, las legislaturas locales tienen libertad configurativa para integrar e implementar en sus órdenes jurídicos el sistema electoral previsto en la Constitución Federal. Entre muchos de los lineamientos constitucionales para dicho sistema electoral se encuentran reglas y principios que regulan la vinculatoriedad de los procesos electorales

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

federales y locales, la existencia de autoridades electorales nacionales y locales autónomas del resto de los poderes, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos nacionales y locales, la existencia de candidaturas independientes, los mecanismos para impugnar las elecciones, etcétera.

85. Sin embargo, existen lineamientos específicos que el texto constitucional federal marca a los Estados de la República, de los cuales no es posible permitir modulaciones o modificaciones; es decir, son mandatos constitucionales que tienen que ser implementados por las entidades federativas. Entre uno de estos mandatos se encuentra la exigencia de cierto apoyo ciudadano para la conservación del registro de los partidos políticos de carácter local. En el segundo párrafo del inciso f) de la fracción IV del transcrito artículo 116 de la Constitución Federal se prevé expresamente que los partidos políticos locales que no obtengan, al menos, el **tres por ciento** del total de la **votación válida emitida** en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro.
86. En ese sentido, esta Suprema Corte concluye que tanto el párrafo tercero de la fracción II como la fracción XIV del artículo 25 de la Constitución Local impugnados contradicen frontalmente dicha disposición de la Constitución Federal, pues sujetan la conservación de los derechos y prerrogativas de los partidos locales con registro estatal, incluido el registro, a la obtención únicamente del **dos por ciento** de la **votación válida emitida** en la elección de los integrantes de la legislatura estatal. Dicho de otra manera, alejándose de un mandato constitucional expreso, el legislador del Estado de Oaxaca disminuyó arbitrariamente el porcentaje requerido para la conservación del registro como uno de los derechos de los partidos políticos locales, por lo cual contradice abiertamente el texto de la Constitución Federal.
87. En ese tenor, dado que se regula de manera general los derechos y prerrogativas de los partidos políticos locales, incluyendo la conservación del registro, exigiendo únicamente la obtención de un dos por ciento de la votación válida emitida, debe declararse la invalidez de la totalidad de la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

fracción XIV y únicamente del párrafo tercero de la fracción II (los otros párrafos de esa fracción no fueron cuestionados y no sufren del mismo vicio de inconstitucionalidad), ambos del artículo 25, apartado B, de la Constitución del Estado de Oaxaca. Ello, teniendo como efecto para el proceso electoral local que, ante las faltas de otras reglas, se aplique de manera directa el texto del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal en cuanto el límite porcentual para la conservación del registro de los partidos políticos locales y, consecuentemente, del resto de sus derechos y prerrogativas.

88. Cabe destacar que esta declaratoria de inconstitucionalidad no se ve afectada por el hecho de que en las fracciones impugnadas se aluda a que los partidos políticos locales cuentan con “reconocimiento indígena”; es decir, ese aludido reconocimiento indígena no produce una excepcionalidad de la regla general establecida en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal para la conservación del registro de los partidos políticos locales.
89. En primer lugar, porque en ningún apartado del texto de la Constitución del Estado de Oaxaca o de su procedimiento legislativo para las reformas a las normas cuestionadas se advierte una definición de lo que es un partido político con registro estatal y reconocimiento indígena y si éstos difieren de los partidos políticos con simple registro estatal, por decirlo de alguna manera. Explicado desde otro punto de vista, esta Suprema Corte no advierte normativamente que el legislador local haya pretendido diferenciar entre los tipos de partidos políticos con registro estatal (uno con reconocimiento indígena y otro sin reconocimiento) y si tal diferenciación provoca un análisis pormenorizado en cuanto a la aplicabilidad del citado mandato constitucional sobre la conservación de registro de los partidos políticos locales.
90. La Constitución Federal no establece lineamientos en cuanto a la necesidad o no de reconocimiento indígena de los partidos políticos locales. El texto constitucional habla de manera general de la existencia de partidos políticos y clasifica su existencia en cuanto al tipo de registro que obtiene, sea éste

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

nacional o estatal. Así, las distintas reglas que aplican a los partidos políticos no se hacen depender de reconocimientos por parte de ciertos grupos o comunidades, sino del registro que se obtenga ante la autoridad electoral correspondiente. Además, la Ley General de Partidos Políticos, en atención al artículo segundo transitorio, fracción I, de la reforma constitucional federal de diez de febrero de dos mil catorce²⁴, establece lineamientos muy precisos tanto para los partidos políticos nacionales como los locales que regulan sus derechos y prerrogativas, incluyendo reglas de registro. Así, desde el ámbito de las leyes generales, sería inviable una distinción entre partidos políticos locales para efectos de las reglas sobre su registro.

91. No obstante, lo que sí exige la Constitución Federal es que en las entidades federativas se incorporen reglas y principios específicos que lleven a la protección de los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas. Este tema ha sido ampliamente documentado por esta Suprema Corte, siendo un precedente reciente la acción de inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada 60/2014, fallada el dos de octubre de dos mil catorce, en la que si bien se analizó un tema distinto en relación con una alegada omisión legislativa, se reiteraron los criterios de esta Corte en cuanto a la materia indígena. En la sentencia se puede leer que:

Partiendo de las definiciones anteriores de pueblos y comunidades indígenas y, por tanto, de los sujetos a los que se encuentran dirigidas sus previsiones, entendiéndose a los sujetos indígenas en lo individual como aquéllos que sean pertenecientes a las comunidades y pueblos así clasificados, se consignan los siguientes derechos:

1) El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser reconocidos como tales al constituir el sustento original de la Nación Mexicana.

Tal reconocimiento, ante la diversidad de poblaciones indígenas en el país, debe ser materia de regulación por las constituciones y leyes de las entidades federativas; sujetándose a “criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”, además de a las definiciones del concepto de pueblos y comunidades indígenas que se da en la Carta Magna.

Constituye, por tanto, labor de las entidades federativas y, concretamente, de sus poderes legislativos, establecer el marco legal de este reconocimiento, los requerimientos que deberán satisfacerse para poder

²⁴ “**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:

I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

a) Las normas, plazos y requisitos para su registro legal y su intervención en los procesos electorales federales y locales;

[...].”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

ser considerados pueblos, comunidades y sujetos indígenas en lo individual, con las consecuencias que este reconocimiento implica en la aplicación de las disposiciones constitucionales y legislativas. Concretamente, se establece la obligación para los Estados, tratándose de comunidades indígenas, de dictar las normas para su reconocimiento como entidades de interés público.

2) El derecho a la libre determinación y, por tanto, a la autonomía, concretamente, en los aspectos que se regulan en el apartado A.

Este derecho se entiende, desde luego, sujeto al postulado básico de la unidad e indivisibilidad nacional y a su ejercicio sujeto al marco constitucional.

Es también labor de las entidades federativas la regulación jurídica de las características propias de libre determinación y autonomía de sus pueblos indígenas, sujeta a la condición de que deben ser aquéllas que “mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas”.

Ahora bien, como derechos mínimos de autonomía que los Estados deben garantizar en la regulación jurídica que realicen de la organización de sus pueblos y comunidades indígenas, se consignan:

a) Decisión de sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

b) Aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación de sus conflictos internos, acotado este derecho, por una parte, al respeto a los derechos humanos, garantías individuales y principios generales establecidos en la Constitución, destacándose la dignidad e integridad de las mujeres y, por la otra, a la validación de las resoluciones que con base en tales sistemas normativos se dicten, para lo cual las legislaturas locales deberán dictar las normas que establezcan los casos y procedimientos relativos por los jueces o tribunales correspondientes.

c) Elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con las únicas limitaciones de que ello se realice garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones y en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

d) Preservación y enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y demás elementos que constituyan su cultura e identidad.

e) Conservación y mejoramiento de su hábitat, así como la preservación de la integridad de sus tierras en los términos consignados en la propia Constitución.

f) Acceso al uso y disfrute preferente de los lugares que habitan y ocupan, salvo que correspondan a las áreas estratégicas en los términos de la propia Constitución. Tal acceso se supedita al respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y en las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por indígenas integrantes de la comunidad.

g) Elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios en que exista población indígena, sujeto el reconocimiento y regulación de este derecho por parte de las legislaturas estatales al propósito de fortalecimiento de la participación y representación política de acuerdo con sus tradiciones y normas internas.

h) Acceso a la jurisdicción estatal, en la que deberán ser tomadas en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, con el derecho de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015

ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

De lo anterior se puede concluir, en lo que al caso interesa, que la Constitución Federal garantiza y reconoce la libertad de los pueblos y las comunidades indígenas para determinarse; y que esta libertad se manifiesta en su autonomía para:

- Decidir sus formas internas de organización política (artículo 2º, apartado A, fracción I);
- Elegir, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (artículo 2º, apartado A, fracción III), y
- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, lo cual debe ser reconocido y regulado por las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (artículo 2º, apartado A, fracción VII).

Para su garantía, el texto constitucional obliga a las entidades federativas a:

- Reconocer en sus constituciones y leyes a los pueblos y comunidades indígenas asentadas en sus territorios (artículo 2º, párrafo quinto);
- Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público (artículo 2º, apartado A, fracción VIII, párrafo segundo), y
- Regular en las mismas los términos en que ejercerán en los municipios su derecho a elegir representantes ante los municipios y los demás derechos con los que cuentan, con miras a fortalecer su participación y representación política (artículo 2º, apartado A, fracción VII, párrafo segundo).

Esta obligación se atribuyó a los Estados, por haberse considerado a estos como los que mejor pueden recoger las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas (artículo 2º, apartado A, fracción VIII, párrafo segundo), como consta en el dictamen de la Cámara de Diputados, la que intervino como revisora en el proceso de reforma constitucional que dio origen a ese precepto constitucional: (SE TRANSCRIBE)

De esta manera, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se manifiesta en libertad para decidir sus formas internas de organización política; misma que se traduce en libertad para elegir a sus representantes o autoridades conforme a sus tradiciones y normas internas.

Ahora, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas asentados en las entidades federativas parte de la base de división de su territorio, en el caso de los Estados, los municipios y cuya organización política es el ayuntamiento.

De tal manera que puede darse el caso de que los pueblos y comunidades indígenas tengan su asiento en uno o más municipios de uno o más Estados, supuesto en el cual, el pueblo o comunidad indígena ejercerá su autonomía en todo el ámbito geográfico municipal, eligiendo a través de sus sistemas tradicionales a las personas que conformarán el órgano de gobierno municipal; mientras que en aquellos municipios donde sólo exista población indígena, la población o comunidad respectiva podrá elegir mediante esos sistemas, además de sus representantes (políticos) o autoridades al interior de ese núcleo comunitario, a las personas que fungirán como representantes (jurídicos) del propio núcleo ante los

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

ayuntamientos; por su parte, los Estados tienen la obligación de reconocer su representación política, regulando en sus constituciones y leyes los términos en que sus representantes (jurídicos) participarán ante los ayuntamientos.

92. En suma, lo que la Constitución Federal pretende salvaguardar es el régimen interno de los pueblos y comunidades indígenas, imponiendo ciertas obligaciones a las entidades federativas como el deber de respetar su derecho a la autonomía y libre determinación; en especial, a la elección de sus autoridades o representantes ante los municipios.
93. En ese aspecto, por lo que hace al caso que nos ocupa, se puede apreciar que la Constitución del Estado de Oaxaca contempla una gran variedad de normas que pretender cumplir precisamente con estos mandatos establecidos en el texto de la Constitución Federal. Muchas de estas normas fueron incorporadas con la modificación constitucional local de treinta de junio de dos mil quince que motivó la presente acción de inconstitucionalidad, sin que alguna de ellas haya sido impugnada, por lo que gozan de una presunción de constitucionalidad.
94. El artículo 16 de la Constitución del Estado de Oaxaca²⁵ reconoce la composición multiétnica, multilingüe y pluricultural de su territorio sustentada

²⁵ **“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 afroamericanas 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 afroamericanas.

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 afroamericanas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. La ley reglamentaria protegerá al Pueblo y las comunidades afroamericanas, 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 afroamericanas, 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 afroamericanas o por quienes legalmente los representen.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015

por la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran; asimismo, entre otras muchas cuestiones, se establece que se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas. En esa misma línea, en los artículos 25, apartado A, fracción II, y 29 del mismo ordenamiento²⁶, se prevé que habrá municipios que se

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 afro-mexicanas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención.

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

En los juicios en que un indígena o un afro-mexicano 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 afro-mexicanas.

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, 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 formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

El Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicano 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 y afro-mexicano.

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 afro-mexicanas, así como las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento”.

²⁶ “**ARTÍCULO 25.** El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se regirá por las siguientes bases:

A. DE LAS ELECCIONES

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

La organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones es una función estatal que se realiza por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y el Instituto Nacional Electoral, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, esta Constitución y la legislación aplicable.

En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, interculturalidad, máxima publicidad y objetividad.

[...]

II. La Ley protegerá y promoverá las instituciones y prácticas democráticas en todas las comunidades indígenas y afro-mexicanas del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2° 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.

Las mujeres disfrutarán y ejercerán su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los varones; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.

En ningún caso las instituciones y prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de los y las ciudadanas oaxaqueñas. Corresponderá al Instituto Estatal Electoral y de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

rijan mediante los sistemas normativas indígenas, por lo cual la elección de sus autoridades y/o representantes se hará mediante tales procedimientos, los cuales deberán ser respetados, reconocidos y protegidos por las autoridades electorales locales en ley.

95. Así las cosas, esta Suprema Corte entiende que en el Estado de Oaxaca existe una doble dimensión en cuanto a la elección de ciertos cargos públicos. Uno se hace a partir del sistema de partidos y candidatos independientes, mientras que otro, en particular, por lo que hace a las autoridades municipales de municipios que se rigen por los usos y costumbres indígenas, se efectúa a partir de los sistemas normativos indígenas de los diferentes pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
96. Las leyes secundarias, tales como la citada ley electoral local y la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca (expedida de manera posterior a la interposición de la presente acción de inconstitucionalidad y recientemente impugnada por la misma vía) definen cuáles requisitos deben de cumplirse para que los municipios se rijan por los sistemas normativos indígenas para la elección de las autoridades municipales y cómo se homologa tal procedimiento de elección a las reglas del sistema electoral de partidos políticos y candidatos independientes.

Participación Ciudadana y al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca garantizar el cumplimiento efectivo de la universalidad del sufragio, en los 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 sistemas normativos indígenas de las comunidades no deben ser contrarios a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en esta Constitución.

La contravención a estos derechos, será sancionada en los términos de la legislación electoral” (negritas añadidas).

“ARTÍCULO 29. El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico, popular y multicultural, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

La elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En los municipios con comunidades que se rigen por los sistemas normativos indígenas se observara lo dispuesto por el artículo 25 apartado A, fracción II de esta constitución y la legislación reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre estos y el Gobierno del Estado. [...]”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

97. Por lo que hace a la última ley citada, en sus artículos 1 y 2²⁷, expresamente se dice que en el Estado de Oaxaca se reconoce la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por lo cual la elección de ciertas autoridades municipales se efectuará a partir de los sistemas normativos indígenas. Consecuentemente, se afirma que además del régimen de partidos políticos, se reconoce la existencia del régimen de sistemas normativos indígenas para la elección de las autoridades comunitarias y municipales, sin que los mismos sean excluyentes (pues las personas o asociaciones indígenas cuentan con la potestad para formar partidos políticos como cualquier otra reunión de personas).
98. Por lo tanto, sin pronunciarnos sobre la validez o no de la regulación de los sistemas normativos indígenas en el Estado de Oaxaca, lo cierto es que no tendría sentido inferir que los partidos políticos locales con registro estatal y reconocimiento indígena al que aluden las normas impugnadas difieren de los partidos políticos con registro estatal regulados tanto en la Constitución Federal y Ley General de Partidos Políticos como en el propio texto de la Constitución Local. Como se acaba de evidenciar, la elección de las autoridades municipales de ciertos municipios con presencia indígena se rige a partir de sus sistemas normativos indígenas y no del sistema de partidos.
99. En consecuencia, la referencia que se hace en el segundo párrafo de la fracción II y la fracción XIV del artículo 25, apartado B, de la Constitución Local a una característica peculiar de los partidos políticos locales, como

²⁷ **Artículo 1.** Ámbito de aplicación y objeto de Ley

1. Esta Ley es reglamentaria de los artículos 16 y 25, fracción II, del apartado A, y demás. (sic) relativos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; sus disposiciones son de orden e interés público y de observancia general en toda la Entidad. Tienen por objeto respetar y garantizar el reconocimiento, la vigencia y eficacia de las instituciones y procedimientos político electorales de los municipios y comunidades indígenas y afroamericanas; reconocer el ejercicio democrático de las comunidades y municipios a través del régimen político electoral de Sistemas Normativos Indígenas; así como vigilar y sancionar el resultado de sus procesos electorales, la salvaguarda y las prácticas democráticas en todos aquellos municipios y comunidades, que en el ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía, electoralmente se rigen por sus sistemas normativos indígenas”.

Artículo 2. Pluriculturalidad y pluralidad política.

1. El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, pluricultural y multilingüe, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos que lo integran.

2. Además del régimen de partidos políticos, se reconoce la existencia del régimen de sistemas normativos indígenas para la elección de las autoridades comunitarias y municipales” (negritas añadidas).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

puede ser el reconocimiento indígena, en realidad es una categorización que no responde al propio sistema normativo del Estado de Oaxaca y que hace evidente que en realidad se pretendió establecer por el legislador oaxaqueño un porcentaje distinto a los partidos locales que el requerido por el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Federal bajo un argumento falaz, lo cual no puede ser consentido por esta Suprema Corte. Al final de cuentas, un partido conformado y reconocido por indígenas, sigue siendo un partido político y debe de cumplir con los requisitos correspondientes, incluyendo los porcentajes de votación para la conservación de su registro.

100. En conclusión, como se adelantó en párrafos precedentes, debe declararse la invalidez del artículo 25, apartado B, fracciones II, segundo párrafo, y XIV, de la Constitución del Estado de Oaxaca por contravenir el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Federal.

TEMA 2. DEFINICIONES Y USOS DE LOS CONCEPTOS “VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA” Y “VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA”

101. En el segundo concepto de invalidez de la demanda del partido MORENA, se impugnó la constitucionalidad de las porciones normativas que indican “válida” del artículo 33, fracción V, primer y segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Oaxaca, por transgredir los principios de certeza y objetividad electoral y violar los artículos 1º; 14, segundo párrafo; 16, primer párrafo; 35, fracción II; 41, segundo párrafo; 116, fracciones II, párrafo tercero, y IV, inciso b), y 133 de la Constitución Federal y los numerales 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El texto reclamado es el que sigue (se transcribe la totalidad del artículo y se destaca en negritas las partes impugnadas):

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

I.- Para obtener el registro de su lista estatal, el partido político que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doce distritos uninominales.

II.- Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido nacional que alcance el tres por ciento de la votación válida emitida. Con excepción de los partidos políticos locales con registro estatal y reconocimiento indígena que alcancen por lo menos el dos por ciento de la votación válida emitida.

III.- El Partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista estatal que corresponda al porcentaje de votos obtenidos, de acuerdo con su votación estatal válida emitida, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen las y los candidatos en la lista, bajo el principio de paridad y alternancia de género.

IV.- La Ley determinará la fórmula electoral y los procedimientos que se observarán en dicha asignación, en la que se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

V.- La legislatura del Estado se integrará por diputados y diputadas electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación **válida** emitida.

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

VI.- Los Diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, como representantes del pueblo tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

VII.- Para los procesos electorales que se celebren en la entidad, se estará a la delimitación del Instituto Nacional Electoral en cuanto a los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales, en los términos de la Base V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable.

102. Desde la perspectiva del partido político, el Congreso Local incorrectamente sustituyó el término “votación estatal emitida” por el de “votación válida emitida”. Ello, pues en las referidas fracciones del precepto legal se establecen las reglas para calcular la sobre y la sub representación de los miembros de una legislatura, por lo cual al aplicar los respectivos porcentajes a la base de la “votación válida emitida” (votación total menos votos nulos y anulados) y no a la de la “votación estatal emitida” que, a su juicio, es lo mismo que la “votación emitida” (la totalidad de los votos), se trastocan las

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

referidas normas constitucionales; en específico, lo previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal que habla de “votación emitida” y, por ende, se afectan las prerrogativas de los partidos y los derechos a votar y ser votado. Así, sostiene deben declararse inconstitucionales la palabra “válidas” de ambos párrafos.

103. Este Tribunal Pleno considera los razonamientos de inconstitucionalidad como **infundados**, de acuerdo a las consideraciones que se desarrollan a continuación.
104. En principio, debe destacarse como punto trascendental para la resolución del presente concepto de invalidez que los razonamientos de inconstitucionalidad están dirigidos a refutar la manera en que el Estado de Oaxaca reguló el principio de representación proporcional en su ámbito interno por lo que hace a los límites de sobre y sub representación de los partidos políticos al interior del órgano legislativo local. En ese sentido, para poder dar una respuesta completa y frontal a dicho planteamiento, esta Suprema Corte considera oportuno delimitar las premisas del sistema mixto de elección de miembros de una legislatura, para después explicar detalladamente la conclusión de constitucionalidad de las porciones normativas reclamadas en cuanto a los límites de representación.
105. Como ha sido señalado reiteradamente en otras ocasiones, este Tribunal Pleno cuenta con una vasta línea de precedentes en los que se ha abordado el tema del sistema de elecciones mixto que impera en nuestro país; en especial, el significado del principio de representación proporcional y su inclusión en el ámbito estatal. En dichos precedentes, en suma, se han establecido como premisas básicas que los Estados tienen la obligación de incluir en sus ordenamientos jurídicos los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la elección de legisladores y de integrantes de sus ayuntamientos, pero que guardan una libertad configurativa, entre otras cuestiones, en torno a sus delimitaciones, mecanismos de funcionamiento, fórmulas de asignación, siempre y cuando no se haga

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

nugatorio el propio sistema y se afecte el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad.

106. La génesis de este criterio data, con ciertos matices, desde la resolución en enero de dos mil uno de la acción de inconstitucionalidad 35/2000 y sus acumuladas 37/2000, 38/2000, 39/2000 y 40/2000, en las que se abordó el significado del sistema mixto y su reflejo en los órdenes jurídicos estatales; sin embargo, lo importante es que dicho criterio sobre el significado de ese sistema mixto, así como las obligaciones impuestas constitucionalmente a las entidades federativas y el margen de libertad configurativa de las mismas para desarrollar los principios de mayoría relativa y representación proporcional, ha sido delimitado por esta Corte a lo largo de sus precedentes y reiterado de manera enfática en un grupo de acciones de inconstitucionalidad que se fallaron ya con la denominada reforma político-electoral a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce.

107. Dicho de otra manera, esta Suprema Corte tiene precedentes específicos en los que ha abordado la temática del sistema mixto y su inclusión en los órdenes jurídicos estatales con fundamento en las distintas reglas y principios que regulan el vigente sistema electoral mexicano tras las reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce. Entre los precedentes que se pueden citar, por ser uno de los primeros que se resolvió para el ámbito local, destaca la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, fallada el once de septiembre de dos mil catorce, en la que se sostuvo lo siguiente:

Ahora bien, ya en diversos precedentes este Tribunal Pleno se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano. Al respecto, entre otras cosas, se ha dicho que:

A) Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general por el que se regula el sistema electoral mexicano, previendo en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno. Así, los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma hecha en el año de mil novecientos setenta y siete, conocida como

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

“Reforma Política”, mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días.

B) Conforme a la teoría, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país. Este sistema expresa como característica principal el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. Este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada.

C) La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación, lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

D) Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

E) En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete. La Reforma Constitucional de mil novecientos sesenta y tres, introdujo una ligera variante llamada de “diputados de partidos”, que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de mil novecientos setenta y dos, se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello. Sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

F) El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato; y además, la elección por mayoría propicia el acercamiento entre candidato y elector. La propia identificación establecida entre electores y candidatos puede permitir al votante una elección más informada con respecto de la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido.

G) El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados que permita reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

H) La decisión del Órgano Reformador de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete, ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales. El término “uninominal” significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate. Por su parte, el término de “circunscripción plurinominal” aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominal (significando más de uno). Con la reforma del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se determinó que “se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país”.

I) Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, se instituye la obligación para integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en tanto que la fracción IV establece los principios que en materia electoral regirán en los Estados, entre los que se encuentran las reglas aplicables a las elecciones locales, a las autoridades electorales locales, a los partidos políticos en materia de financiamiento, uso de medios de comunicación social, así como límites y revisión de los recursos a los partidos políticos y las relativas a las sanciones y faltas en materia electoral.

J) Las Legislaturas de los Estados deben introducir el principio de representación proporcional en su sistema electoral local, sin embargo, éstas no tienen obligación de adoptar, **tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios, ya que la obligación estatuida en el mencionado artículo 116 constitucional se circunscribe únicamente a establecer dentro del ámbito local, los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional**, de tal manera que, para que las Legislaturas cumplan y se ajusten al dispositivo fundamental, es suficiente con que adopten dichos principios dentro de su sistema electoral local.

K) Si bien es cierto que la Constitución Federal establece en el artículo 52 el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

ciento, respectivamente, este dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal, ya que se refiere expresamente a la Cámara de Diputados, en tanto que, en el artículo 116, que es el que rige para el ámbito estatal, se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas.

L) Lo anterior de ningún modo implica que, ante la falta de una disposición expresa y tajante, haya una libertad absoluta de los Estados para el establecimiento de barreras legales, sino que debe atenderse al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad, es decir, debe tomarse en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas puedan participar en la vida política; sin embargo, cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad; cuestión que, en cada caso concreto, corresponderá determinar a la Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad, para verificar si el establecimiento de un porcentaje determinado, es constitucional o no.

Pues bien, de lo señalado hay que resaltar para la resolución de este tema, básicamente lo precisado en los últimos cuatro incisos citados, esto es que la facultad de reglamentar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional corresponde a las Legislaturas Estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116 constitucional, deben considerar en su sistema ambos principios de elección.

Ahora conviene referir que el diez de febrero de dos mil catorce se introdujeron trascendentes reformas a la Constitución Federal, en las que se modificaron diversas estipulaciones del sistema electoral en nuestro país, a esta reforma se le conoce también como la reforma político-electoral; entre tales reformas destaca la realizada al artículo 116, en donde se modificaron diversas disposiciones en el ámbito estatal, destacando –en lo que nos ocupa- la reforma a la fracción II, en lo tocante al principio de representación proporcional en la integración de los Congresos de los Estados.

En efecto, el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, señala: [SE TRANSCRIBE]

En lo que al caso interesa, el citado precepto constitucional señala que el número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; que dichas legislaturas se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación 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, indica que en la integración de la legislatura, el porcentaje de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

En la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional, de diez de febrero de dos mil catorce, se señaló: [SE TRANSCRIBE]

Como se observa, el Constituyente Permanente tomó en cuenta los criterios antes referidos y, al respecto consideró necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción II del artículo 116. Para que la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos locales, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbólica.

Asimismo, que si bien las Legislaturas estatales gozan de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, lo cierto es que no se debe llegar al extremo de que la forma aceptada minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la Legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules.

Así, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos locales, **el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio**²⁸.

108. Estas consideraciones se han reiterado posteriormente en una multiplicidad de asuntos, entre las que destacan las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014; 65/2014 y su acumulada 81/2014, y 42/2015 y sus acumuladas 42/2015, 43/2015 y 44/2015, entre otras.

109. Así, en suma y como se adelantó, el sistema electoral que impera en nuestro país es el de carácter mixto (integrado por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional), el cual tiene reglas precisas para el ámbito

²⁸ Páginas 71 a 84 de la respectiva sentencia.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

federal y estatal tras la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. Respecto al ámbito estatal, entre varias cuestiones y por lo que hace sólo a los lineamientos para la conformación de sus legislaturas, se dice que las entidades federativas están obligadas a conformar sus congresos atendiendo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en términos de sus leyes; que el número de representantes será proporcional al de sus habitantes y, en particular y de gran importancia, que un partido político no 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 ni tampoco el porcentaje de representación de un partido podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

110. Al margen de estos lineamientos expresos, la Constitución Federal otorga a las entidades federativas un amplio margen de libertad configurativa en torno a la regulación de los sistemas de elección por mayoría relativa y representación proporcional al interior de sus legislaturas; es decir, pueden combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y representación proporcional que integren los Congresos Locales; establecer el número de distritos electorales en los que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; ello, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad, cuestión que en cada caso concreto corresponderá verificar a esta Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad como se aclara en los precedentes.

111. Así las cosas, aplicando estos criterios jurisprudenciales, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que las porciones normativas impugnadas del artículo 33 de la Constitución Local, en su fracción V, resultan **constitucionales**: primero, porque derivan del cumplimiento de un mandato constitucional expreso en cuanto a la imposición de límites de sobre y sub representación para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y, segundo, porque el partido político accionante

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

parte de una falsa premisa en cuanto al entendimiento de la base a la que se le aplicarán precisamente esas reglas de sobre y sub representación y su excepción. El propio artículo 116 constitucional exige que ese parámetro de votación sea el que fue válidamente otorgado a favor de cada partido político.

112. Hay que recordar que para el partido promovente, la violación constitucional se actualiza porque se utilizó como parámetro para ese límite de sobre representación la “votación válida emitida” y no la “votación estatal emitida”, o “votación emitida”, que a decir del partido político corresponde necesariamente a la suma total de los votos depositados en las urnas.
113. Esta Suprema Corte no comparte dicha interpretación por parte del partido del propio sistema constitucional local y, por ende, la petición de inconstitucionalidad. Por el contrario, si se optara por concederle la razón y se afirmara que la base para aplicar el límite de representación y su excepción es la totalidad de los votos depositados en las urnas, se transgrediría directamente el artículo 116, fracción II, constitucional y se caería en un contrasentido en la forma en que funciona el sistema de asignación de curules por el principio de representación proporcional en el Estado de Oaxaca, violando el principio de legalidad y certeza electoral.
114. En primer lugar, tal como se detalló en párrafos precedentes, si bien existe libertad configurativa para incorporar los principios de mayoría relativa y representación proporcional para la asignación de diputaciones en los órdenes jurídicos estatales, el legislador local está obligado constitucionalmente a incluir en ese régimen los límites de sobre y sub representación al interior del órgano legislativo. No obstante, dicho mandato no sólo consiste en el respeto a las reglas porcentuales de esa sobre y sub representación (ocho por ciento), sino también incluye la delimitación de la base o parámetro de votación a la que se le aplicarán esos límites.
115. Para esta Suprema Corte, la base para verificar la sobre y sub representación a la que alude el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal (“votación emitida”) no puede ser la total de la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

votación correspondiente a diputados y diputadas, sino aquella que concierne válidamente a los partidos políticos; es decir, a la que se le restan de la totalidad de la votación las expresiones de sufragios que no inciden en la representación del órgano legislativo a configurar mediante el principio de representación proporcional, tales como los votos nulos, los de los candidatos no registrados, los votos a favor de los partidos a los que no se les asignarán curules por dicho principio y, en su caso, los votos de los candidatos independientes. Por lo tanto, al margen de la forma en que denomine a esa base el legislador estatal, lo trascendente es que la misma coincida materialmente con la pretendida por el Poder Constituyente: una votación depurada que refleje la obtenida por cada partido político. Justamente por eso el citado párrafo del artículo 116 constitucional habla de “su porcentaje de votación emitida” de los partidos.

116. A mayor abundamiento, se reitera, lo primero que debe dejarse claro es que el Estado de Oaxaca contaba con libertad configurativa para diseñar el sistema de mayoría relativa y representación proporcional. Haciendo uso de esa facultad, el propio legislador oaxaqueño estableció un modelo de sistema mixto en el que, entre otras cuestiones, impuso ciertos requisitos para acceder a curules por el principio de representación proporcional, tales como que sólo participarían en dicha asignación los partidos políticos; que para obtener el registro de su lista estatal el partido debería acreditar que participó con candidatos a diputados por mayoría relativa por lo menos en doce distritos uninominales, y que tienen derecho a que les sean atribuidos diputados por ese principio de representación proporcional sólo aquellos partidos que obtengan un porcentaje determinado de la votación válida (todos estos requisitos se encuentran en el propio artículo 33 de la Constitución Local, los cuales no fueron impugnados). Ello, bajo el presupuesto de que uno de los mandatos de la Constitución Federal consistente en imponer reglas de sobre y sub representación en la integración de la legislatura, supuesto que se encuentra regulado precisamente en la fracción objeto de impugnación.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

117. Ahora bien, la problemática en el presente asunto gira entonces en verificar si al integrar las reglas constitucionales de sobre y sub representación y su excepción se transgredió algún lineamiento de la Constitución Federal o se instauró un modelo que hiciera nugatorio el efectivo acceso a los partidos políticos a través del principio de representación proporcional. La respuesta, como se adelantó, es negativa a la luz del artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal y de una interpretación sistemática de los propios artículos de la Constitución Local.
118. Se insiste, como se detalló en párrafos precedentes, el citado artículo 116 de la Constitución Federal no establece un modelo determinado en cuanto a la modulación de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la elección de diputados locales; sin embargo, sí impone reglas para evitar la sobre y sub representación de los partidos políticos en el interior del propio órgano legislativo, estableciendo en la fracción II, párrafo tercero, de ese precepto constitucional que: a) la diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por los principios de mayoría relativa y representación proporcional corresponda a un partido político y el porcentaje de votos emitidos que hubiese obtenido no puede ser mayor a ocho por ciento (límite de sobrerrepresentación); b) esta diferencia puede ser mayor si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político que excede en más de ocho por ciento el porcentaje de votos que hubiese obtenido (excepción al límite de sobrerrepresentación), y c) la diferencia entre el porcentaje de diputaciones por ambos principios que corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho por ciento (límite a la sub-representación).
119. Lo anterior, a la luz del texto siguiente: “*[l]as 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*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

*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” (negritas añadidas).*

120. Sobre este aspecto, el partido político accionante pretende que esta Suprema Corte considere que cuando en el artículo 116 constitucional se prevén los referidos límites a la sobre y sub representación y su respectiva excepción, se entienda que resulta a su vez un mandato constitucional que las entidades federativas impongan en sus legislaciones ese vocablo de “**votación emitida**” y que, además, ese concepto signifique la totalidad de la votación depositada en las urnas.
121. Esta Suprema Corte no coincide con tal postura. En cambio, se estima que el Poder Constituyente, al establecer en el transcrito artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal el concepto de “votación emitida”, no tuvo como objetivo que se tomara como base la totalidad de los votos, sino aquellos votos válidamente otorgados a favor de los partidos políticos que van a integrar el órgano legislativo por el principio de representación proporcional en atención a la definición prevista en el párrafo 115 de la presente sentencia.
122. Ello, pues de la propia lógica del sistema de representación proporcional se desprende que la aludida “votación emitida” no puede ser la votación total de los legisladores, pues dicho régimen parte de la premisa de que se establecerán ciertas reglas para la asignación de escaños por el principio de representación proporcional a fin de asegurar una debida representación de las mayorías y minorías en el órgano legislativo; consecuentemente, la totalidad de los votos depositados en las urnas incluye aspectos que no pueden ser tomados en cuenta para efectos de valorar, por ejemplo, la sobre representación en el seno de la propia legislatura, porque no todas las expresiones de voto dieron pie a ser incluidas en la conformación del órgano

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

democráticamente elegido; a saber, las expresiones del voto nulo o las de los candidatos no registrados.

123. A partir de lo anterior, se estima que el Congreso Local no incurrió en una violación a la Constitución Federal por el hecho de no utilizar de manera específica el término de “votación emitida” o de aludir a la totalidad de los votos depositados en las urnas al momento de incorporar en su sistema los límites de sobre y sub representación y su respectiva excepción.
124. En contraste, este Tribunal Pleno considera que el sistema de representación proporcional establecido en la Constitución del Estado de Oaxaca guarda una lógica interna en torno a la asignación de curules por este principio y a la base para verificar los límites de sobre y sub representación, ya que lo hace a partir de una votación válida de los partidos (congruente sustancialmente con la definición a la que se aludió en el párrafo 115 de esta ejecutoria) en cumplimiento al referido artículo 116 constitucional y a los principios de legalidad y certeza jurídica.
125. En principio, es necesario resaltar que en la Constitución Local se utilizan diferentes parámetros para verificar o analizar supuestos disímiles del régimen electoral, tales como “votación válida emitida” o “votación estatal válida emitida”. A saber, en el artículo 25, apartado B, fracción XIII, de dicho texto constitucional estatal²⁹ se prevé que los partidos políticos que alcancen cuando menos el tres por ciento de la “votación válida emitida”, tendrán derecho a que le sean atribuidos diputados por el principio de representación

²⁹ **ARTICULO 25.** El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se regirá por las siguientes bases: [...]

B. DE LOS PARTIDOS POLITICOS

Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, hacer posible el acceso de las ciudadanas y ciudadanos al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad, garantizando la paridad de género, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Su participación en los procesos electorales estará determinada y garantizada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y por la Ley General de Partidos Políticos.

Los partidos políticos tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, y a solicitar el registro de candidatas y candidatos de manera paritaria a cargos de elección popular por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. [...]

XIII. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento de la **votación válida emitida** para la lista de candidatos plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional; [...]" (negritas añadidas).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

proporcional. Regla que guarda congruencia, por lo menos en el parámetro base de votación, con la transcrita fracción II del artículo 33 de la Constitución Local (precepto que no fue impugnado en la presente acción), la cual señala que “[t]endrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido nacional que alcance el tres por ciento de la **votación válida emitida**”, con su respectiva excepción.

126. Por otro lado, en la fracción III del citado artículo 33 de la Constitución Local, se afirma que una vez que se cumplan los supuestos para que un partido pueda acceder a la posibilidad de que se le atribuya un diputado por el principio de representación proporcional, le corresponderá el número de diputados de su lista estatal de acuerdo con su “**votación estatal válida emitida**”, en términos de la fórmula electoral y los procedimientos desarrollados en la ley secundaria y bajo los principios de paridad y alternancia de género.

127. Se repite el texto de dicha fracción para una mejor comprensión: “*artículo 33. [...] III.- [e]l Partido que cumpla con los supuestos señalados en las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista estatal que corresponda al porcentaje de votos obtenidos, de acuerdo con su **votación estatal válida emitida**, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen las y los candidatos en la lista, bajo el principio de paridad y alternancia de género*” (negritas añadidas).

128. Así, lo que esta Suprema Corte concluye es que el propio sistema electoral local está haciendo una diferenciación en cuanto a los parámetros utilizados para asignar diputados por el principio de representación proporcional en las distintas etapas que conforman dicho mecanismo: por una parte, utiliza una base de votación para validar cuáles partidos cumplen con los requisitos de cierto porcentaje de votación para poder participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional (a la que denomina “votación válida emitida”) y, por otra parte, se utiliza otro parámetro para

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

aplicar la fórmula de la asignación concreta de las diputaciones de las listas de los partidos (a la que denomina “votación estatal válida emitida”).

129. En otras palabras, no es posible equiparar los conceptos de “votación válida emitida” de la fracción II del artículo 33 de la Constitución Local con la de “votación estatal válida emitida” de la fracción III del mismo artículo. El primero se refiere a la votación total menos los votos que no pueden ser contados para los partidos, como los votos nulos o los de los candidatos no registrados. Es a partir de dicha base donde se debe calcular el porcentaje de votos para que un partido pueda acceder a la posibilidad de que se le asignen diputados por representación proporcional, tal como lo decidió el propio Congreso Local, pues es en realidad tal base es la que genera una representatividad y representa una mayoría o minoría en la elección. Los votos nulos o de candidatos no registrados no exigen una representatividad en el órgano a partir de la ideología de un candidato o partido político.

130. Si bien en la Constitución Local no existe una definición del concepto “votación válida emitida”, la conceptualización que se hizo en el párrafo anterior deriva de la interpretación del propio sistema constitucional local. En otras partes del texto de la Constitución del Estado de Oaxaca se utilizó dicho parámetro para diversos efectos en la elección. En su artículo 25, apartado B, fracciones II, tercer párrafo, y XIV³⁰, se decía que los partidos políticos conservarán su registro si obtienen cierto porcentaje de apoyo de la “votación válida emitida”. Si bien se declararon inválidos dichos preceptos en

³⁰ “**ARTÍCULO 25.** El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se regirá por las siguientes bases: [...]”

B. DE LOS PARTIDOS POLITICOS

II. Los partidos políticos recibirán el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, en los términos de la Legislación correspondiente.

No tendrán derecho al financiamiento público los partidos políticos que hubieren perdido su registro, así como los partidos políticos nacionales que no alcancen por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en el proceso electoral anterior.

Los Partidos Políticos locales con registro estatal y reconocimiento indígena mantendrán vigentes sus derechos y prerrogativas conforme a esta constitución política, siempre y cuando alcancen por lo menos el dos por ciento de la **votación válida emitida** en la elección de Diputadas y Diputados al Congreso del Estado. [...]

XIV. El partido político local con registro estatal y reconocimiento indígena que no obtenga, al menos, el dos por ciento de la **votación válida emitida** en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo, le será cancelado su registro. [...]

(negritas añadidas).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

la presente sentencia, se hizo por la disminución del porcentaje y no de la utilización de la base.

131. Al respecto, se debe destacar que precisamente la inclusión de estas normas para regular el registro de los partidos locales en el ámbito estatal es reflejo de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, de la Constitución Federal que dispone que “[e]l partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la **votación válida emitida** en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo locales, le será cancelado el registro. [...]”. Además, en el artículo 92, fracción I, numerales 2 y 3, la Ley General de Partidos Políticos³¹ se regula tanto a los partidos políticos nacionales y locales y se prevé que perderán su registro si no obtienen en las elecciones correspondientes el tres por ciento de la “**votación válida emitida**”, siendo que en la normatividad general en la materia se entiende la “votación válida emitida” como aquella que resulte de reducir a la suma de todos los votos, los votos nulos y los de los candidatos no registrados.

132. Misma situación en cuanto a la regulación del financiamiento de los partidos políticos. En el citado artículo 25, apartado B, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Local se establece que “[n]o tendrán derecho al financiamiento público los partidos políticos que hubieren perdido su registro, así como los partidos políticos nacionales que no alcancen por lo menos el tres por ciento de la **votación válida emitida** en el proceso electoral anterior” (negritas añadidas). Norma que guarda congruencia, en cuanto a los partidos regulados, el porcentaje y la base utilizada, con el artículo 54, numeral 1, de

³¹ “**Artículo 94.**

1. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

a) No participar en un proceso electoral ordinario;

b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la **votación válida emitida** en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales, y de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local;

c) No obtener por lo menos el tres por ciento de la **votación válida emitida** en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de un partido político nacional, o de Gobernador, diputados a las legislaturas locales y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, tratándose de un partido político local, si participa coaligado; [...]” (negritas añadidas).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

la Ley General de Partidos Políticos, que dispone: “1. *Para que un partido político nacional cuente con recursos públicos locales deberá haber obtenido el tres por ciento de la **votación válida emitida** en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate*” (negritas añadidas).

133. En ese tenor, se estima que el Congreso del Estado de Oaxaca, al homologar su régimen interno a la Constitución Federal respecto a los nuevos principios en materia electoral, así como al implementar el sistema de mayoría relativa y representación proporcional en el ámbito local, lo hizo de manera congruente y en atención a los lineamientos del sistema federal. Es decir, al momento de utilizar el mismo parámetro (“votación válida emitida”) tanto para la verificación en la conservación del registro de los partidos como para la asignación de financiamiento de los partidos políticos y regular uno de los requisitos de los partidos políticos para poder acceder a la asignación de curules por el principio de representación proporcional, lo llevó a cabo en uso de sus facultades de libertad configurativa y tomando como propias ciertas conceptualizaciones de las votaciones de la legislación general y siendo congruente en cuanto a su uso en el interior del propio sistema.
134. Así, fue decisión del propio Congreso Local incorporar el parámetro de “votación válida emitida” a su ámbito interno para efectos del registro, financiamiento de los partidos y derecho de acceso de los partidos a la asignación de diputados por representación proporcional, por lo cual, para darle congruencia al sistema, se considera que lo efectuó tomando como propia la conceptualización de “votación válida emitida” que rige en el sistema general.
135. Por su parte, como se adelantó, al margen de esta “**votación válida emitida**” que se acaba de detallar, el legislador local utilizó otro parámetro de votación al que denominó “**votación estatal emitida**” o “**votación estatal válida emitida**”, previsto en la citada fracción III del artículo 33 de la Constitución Local. Esta base significa aquella votación que en realidad es útil para asignar concretamente a los diputados por el principio de representación proporcional que conformarán la respectiva legislatura, por lo que se deduce

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

que debe ser la votación válida emitida menos los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el porcentaje requerido y los votos de los candidatos independientes a diputados (ya que a éstos no se les asigna diputados por representación proporcional).

136. Lo anterior, se insiste, pues la fracción III es clara al agregar la palabra estatal y utilizar entonces el concepto de **“votación estatal válida emitida”** y, además, porque es la manera de darle sentido al propio sistema electoral local y tomar los parámetros adecuados en cuanto a la forma de asignar diputados por el principio de representación proporcional mediante listas; de lo contrario, resultaría ilógico que en la respectiva base contara el porcentaje de votación que obtuvieron los partidos o candidatos que no participarán en tal asignación de diputados por no cumplir los requisitos correspondientes.

137. Lo anterior es así, toda vez que en términos de nuestros propios precedentes (en especial en la acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, en el tema de verificación de la votación para asignar diputaciones por representación proporcional), este Tribunal Pleno ha sido enfático en señalar que tiene sentido que la votación base para asignar curules a los partidos políticos por listas sean contados únicamente los votos obtenidos por cada partido político, a partir de los cuales se determinará su representatividad. En cambio, si se incluyera en la base para el principio de representación proporcional votos como los nulos o los de los candidatos independientes, habría un impacto negativo en el proceso de asignación, toda vez que se computarían sufragios que alterarían los montos de distribución atribuibles a los institutos políticos y, por ende, la determinación de su representatividad al interior del órgano legislativo, con lo cual se abriría la posibilidad de afectar los principios de sobre y sub-representación.

138. En consecuencia, esta Suprema Corte considera que, a diferencia de los pretendido por el partido político accionante, cuando en las porciones normativas impugnadas de los párrafos de la fracción V del artículo 33 del texto constitucional estatal se dice “votación válida”, en realidad se está refiriendo a la “votación estatal válida emitida” a la que alude la fracción III

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

del mismo precepto. Razonamiento que implica reconocer la constitucionalidad de los preceptos reclamados, ya que la base de votación utilizada para la valoración de esa sobre y sub representación (denominada “estatal válida emitida” en el Estado de Oaxaca) resulta acorde a lo pretendido por el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, el cual exige que la base de esos límites de representación sean los votos válidos otorgados a favor de los partidos políticos que efectivamente conformarán el órgano legislativo en atención a la definición que se sostiene en el párrafo 115 del presente fallo.

139. Por ende, en suma, debe declararse infundado el concepto de invalidez que se analiza, pues el hecho de no utilizar como base del límite de sobrerrepresentación y de su excepción para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional el parámetro de “votación emitida” (entendido como el total de los votos para el partido político accionante) no resulta violatoria del artículo 116 de la Constitución Federal ni consecuentemente de las prerrogativas de los partidos previstas en el resto de las normas constitucionales citadas. La conceptualización de la votación pretendida por el partido promovente (la total) no se deriva del texto constitucional; por el contrario, más bien el mandato de la Constitución Federal requiere que la base de votación sea la válida, razón por la cual cuando en las porciones normativas impugnadas de la fracción V del artículo 33 de la Constitución del Estado de Oaxaca se habla de “votación válida emitida”, que como se adelantó se refiere a la “votación estatal válida emitida”, se respetan los aludidos lineamientos constitucionales sobre la base de los límites de representación al ser la votación depurada.

140. Expuesto lo anterior, debe aclararse que esta Suprema Corte considera que esta determinación de constitucionalidad no contradice lo resuelto recientemente en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, fallada bajo la Ponencia del Ministro Cossío Díaz en sesión de tres de septiembre de dos mil quince, pues en dicho asunto este Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad del artículo 15 de la Constitución Política del Estado de Baja California y sostuvo que el concepto

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

de “votación válida emitida” en dicho sistema se homologaba a los conceptos de “votación válida” o “votación estatal emitida”, los cuales se definían como la suma total de votos deduciendo los votos nulos, los correspondientes a los candidatos no registrados y la de los partidos que no alcanzaron el tres por ciento de esa votación.

141. Lo anterior es así, en principio, porque cada Estado tiene libertad para configurar su propio sistema de representación proporcional. Por tanto, lo que en una legislación estatal signifique cierto concepto de votación no se traslada en automático a otra entidad federativa. Adicionalmente, si bien en dicha legislación baja californiana se utilizó el parámetro de “votación válida emitida” para dar acceso a los partidos políticos en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el caso difiere del que ahora se nos presenta, dado que en la Constitución de Baja California no se utilizaban expresamente otros parámetros de votación, lo cual difiere del Estado de Oaxaca en el que expresamente se alude a la “votación estatal válida emitida”.
142. Por su parte, al regularse los límites de sobre y sub representación y su excepción en el Estado de Baja California, el artículo 15, fracción V, de la Constitución de esa entidad federativa dispuso que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de “**votación emitida**” (lo mismo para la excepción del límite). Así, el propio sistema bajacaliforniano permite que al momento de efectuar la asignación de diputados por representación proporcional se tome como base la que efectivamente representa la votación de los partidos.
143. En suma, la interpretación sistemática que se hizo en el citado precedente obedeció a las propias características del diseño electoral del Estado de Baja California y, por ende, no son enteramente replicables para el caso del Estado de Oaxaca.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

**TEMA 3. DIFERENCIAS Y RAZONABILIDAD DE PLAZOS DE
SEPARACIÓN DE DIVERSOS CARGOS PÚBLICOS PARA ACCEDER A
CARGOS PÚBLICOS ELEGIDOS DEMOCRÁTICAMENTE**

144. En su tercer concepto de invalidez, el partido político MORENA impugnó diversas porciones normativas de los artículos 35, segundo y cuarto párrafo, y 68, fracción III, primer y segundo párrafo, de la Constitución Local al violar los principios de certeza, legalidad, objetividad electorales, supremacía constitucional e igualdad ante la ley previstos en los artículos 1º; 35, fracción VI; 40; 41, segundo párrafo, base V, apartado A, primer párrafo; 116, fracción IV, incisos b) y c); 124 y 133 de la Constitución Federal y en los numerales 23, párrafo 1, inciso c) y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
145. El texto objetado es el que sigue (se transcribe la totalidad de los artículos y se destacan en negritas las porciones reclamadas):

ARTICULO 35. El Gobernador del Estado no puede ser electo diputado durante el período de su ejercicio.

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

Para los efectos de esta última disposición se consideran también como militares en servicio activo, los jefes y oficiales de las fuerzas de seguridad pública del Estado, cualesquiera que sea su denominación.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

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

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

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

II. Tener treinta años cumplidos el día de la elección;

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

Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, Secretarios de Estudio y cuenta, o instructores, directores y contralor, así como, las Consejeras y Consejeros de los Consejos Generales, Distritales o Municipales, Secretario Ejecutivo, Directores o personal profesional directivo y Contralor del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, sólo pueden ser electas o electos, Gobernadora o Gobernador, si se separan de manera definitiva de sus cargos dos años antes del día de la elección en que participen.

IV. No ser servidora o servidor público judicial de la Federación con jurisdicción en el Estado, a no ser que renuncie a su cargo ciento veinte días antes de la fecha de la elección;

V. No haber intervenido directa ni indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo;

VI. No tener parentesco de consanguinidad en los cuatro primeros grados, ni de afinidad en los dos primeros, con el Gobernador saliente;

VII. Separarse del servicio activo con ciento veinte días de anticipación al día de la elección si se trata de miembros del Ejército Nacional, o de las fuerzas de seguridad pública del Estado, y

VIII. Tener un modo honesto de vivir.

146. En contra de estas disposiciones, el partido político nacional presentó diversos razonamientos de inconstitucionalidad que se pueden sintetizar en cinco argumentos diferenciados: a) que se dispusieron de forma irregular e incongruente distintos plazos de separación de varios funcionarios públicos para poder acceder a la postulación a cualquier cargo de elección popular o para ser titular del Ejecutivo Estatal, sin justificación constitucional alguna; b) que el parámetro para determinar la razonabilidad, idoneidad o sujeción a los principios de supremacía e igualdad de los plazos de separación anticipada del cargo deben ser acordes a lo previsto en los artículos 116, fracción IV, de la Constitución Federal y 107 de la Ley General de Instituciones y

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

Procedimientos Electorales; c) que a los magistrados y magistradas del Tribunal Superior de Justicia y de los Tribunales Especializados debería aplicársele el mismo supuesto de temporalidad de separación del cargo que a los magistrados electorales; d) que resulta incongruente que a los magistrados y fiscales se les exija sólo seis meses previos de separación del cargo para poder aspirar a un cargo público elegido democráticamente, mientras que a los Secretarios de Estudio y Cuenta, instructores, directores y contralor del Tribunal Estatal Electoral se les requiera dos años; e) que existe incongruencia en cuanto a las limitantes temporales de separación del cargo del Fiscal General o Especiales del Estado para separarse del cargo a fin de competir para un cargo público o para ser Gobernador o Gobernadora.

147. Este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que estos razonamientos deben declararse **infundados**, por una parte, y parcialmente **fundados** por la otra. Respecto a la primera calificativa, se estima que el legislador local actuó dentro de su margen de libertad configurativa para establecer los requisitos a fin de aspirar a los cargos de titular del Ejecutivo Estatal o de otros cargos públicos elegidos democráticamente, siendo congruente y razonable en cuanto a la diferenciación de los tiempos de separación de los distintos funcionarios públicos; sin embargo, debe declararse inconstitucionalidad la regulación relativa al Fiscal General, por incongruencia interna que transgrede el principio de certeza, y la relativa a los magistrados electorales por contrariar lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal, en relación con el numeral 2 del artículo 107 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales. Lo anterior, de conformidad con las siguientes consideraciones.

148. Como se puede apreciar de las normas reclamadas, los artículos 35 y 68 de la Constitución Local establecen los requisitos para poder aspirar al cargo de Gobernador o Gobernador del Estado de Oaxaca o a cualquier generalidad de cargo público elegido democráticamente. Es decir, tales preceptos, entre otras cuestiones, establecen reglas precisas en torno a la temporalidad de varios funcionarios públicos para poder ser electos o electos para algún cargo público de elección popular una vez de que se separaran

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

(definitivamente o no) de sus respectivos encargos previo al día de la elección. El artículo 35 se refiere a la generalidad de los cargos elegidos democráticamente, mientras que el numeral 68 se circunscribe a los requisitos para ser Gobernador o Gobernadora, tal como se muestra en los siguientes cuadros:

REGLAS PARA CUALQUIER CARGO PÚBLICO ELEGIDO POPULARMENTE	
NÚMERO DE DÍAS O AÑOS PREVIOS A LA ELECCIÓN PARA SEPARACIÓN DEL CARGO	CARGO PÚBLICO
Noventa días	<ol style="list-style-type: none"> 1. Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia. 2. Secretaria o Secretario General de Gobierno. 3. Las y los Secretarios de la Administración Pública Estatal. 4. Las Subsecretarías o Subsecretarios de Gobierno 5. El o La Fiscal General. 6. Las Presidentas o los Presidentes Municipales. 7. Los militares en servicio activo. 8. Cualquier otra u otro servidor público de la Federación, del Estado o de los Municipios con facultades ejecutivas.
Dos años	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral. 2. La Secretaria o Secretario General del Tribunal Estatal Electoral. 3. La Auditora o Auditor y las Sub Auditoras y Sub Auditores de la Auditoría Superior del Estado. 4. Los titulares del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de Oaxaca. 5. La Presidenta o Presidente, las Consejeras y los Consejeros, la Visitadora o el Visitador General y la Secretaria Ejecutiva o Secretario Ejecutivo de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Oaxaca. 6. Las Magistradas y Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas. 7. La Fiscal o el Fiscal General del

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

	Estado de Oaxaca. 8. Los Fiscales Especiales.
--	--

REGLAS PARA TITULAR DEL EJECUTIVO ESTATAL	
NÚMERO DE MESES O AÑOS PREVIOS A LA ELECCIÓN PARA SEPARACIÓN DEL CARGO DEFINITIVA	CARGO PÚBLICO
Seis meses	1. Presidenta o Presidente de la República. 2. Secretaria o Secretario Estatal o Federal. 3. Magistrada o Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado y Tribunales Especializados. 4. Integrantes del máximo órgano de dirección en los Organos Constitucionales Autónomos. 5. Fiscal General o Especial del Estado. 6. Directora o Director de organismo descentralizado, empresa de participación estatal o fideicomiso público.
Dos años	1. Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca. 2. Secretarios de Estudio y cuenta del tribunal o instructores, directores y contralor del órgano electoral. 3. Las Consejeras y Consejeros de los Consejos Generales, Distritales o Municipales del Instituto Estatal Electoral. 4. Secretario Ejecutivo, Directores o personal profesional directivo y Contralor del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

149. Así las cosas, se entiende que el artículo 35 prevé la regla general de temporalidad de separación de los cargos públicos, mientras que el numeral 68 regula reglas especiales para el caso de Gobernador y Gobernadora del Estado, mismas que no se contradicen, sino que se complementan.

150. A partir de esta premisa, debe destacarse que respecto al diseño general de los requisitos para ocupar cargos públicos, el Poder Constituyente del Estado

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

de Oaxaca actuó dentro de su marco general de competencias, toda vez que es criterio reiterado de esta Suprema Corte que las entidades federativas están legitimadas para imponer requisitos específicos para ser votado en los diversos cargos de elección popular y, en el caso concreto, no se afectaron requisitos tasados de los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal, sino que se agregaron algunos para efectos de propiciar la imparcialidad en el ejercicio de una gran variedad de cargos públicos.

151. Tal como se afirmó en la acción de inconstitucionalidad 36/2011, fallada el veinte de febrero de dos mil doce (cuyas consideraciones aún siguen vigentes al no haberse visto afectadas por la reforma constitucional político electoral de diez de febrero de dos mil catorce, las cuales han sido reiteradas en diversos precedentes), el derecho a ser votado se encuentra reconocido en el texto constitucional y en diversos tratados internacionales, siendo que el mismo puede ser regulado en las constituciones o leyes locales en atención a la facultad de libre configuración legislativa de las entidades federativas, siempre y cuando se cumplan los lineamientos constitucionales tasados al respecto y se ajusten al resto de las disposiciones de rango constitucional (tanto orgánica como en relación con los derechos humanos), se guarde razonabilidad en cuanto a los fines que persiguen y sean acordes a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

152. Consecuentemente, al margen de los requisitos tasados para ser Gobernador o Gobernadora de la Constitución Federal, y contrario a lo pretendido por el partido político accionante, la legislatura oaxaqueña contaba con amplias facultades para establecer requisitos a fin de aspirar a un cargo elegido democráticamente, incluyendo tiempos de separación diferenciados (noventa días, seis meses o dos años).

153. Por su parte, en cuanto a la congruencia interna del propio sistema incorporado por el constituyente local, se tiene que los distintos rangos temporales para la separación del cargo previo a la elección de que se trate cumplen con el principio de proporcionalidad y, por ende, no afectan el derecho a ser votado.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

154. Para la totalidad de los supuestos contemplados en las normas reclamadas, se insiste, el objetivo constitucional buscado por el Poder Reformador Local fue propiciar la imparcialidad en el ejercicio de las diferentes funciones públicas y neutralidad en el ejercicio de la función, a fin de que el ejercicio del respectivo cargo no se viera influenciado por la posibilidad o no de ser elegido democráticamente para otro cargo público; entre ellos, el de Gobernador del Estado.
155. Para ello, el Constituyente consideró prudente que la mejor manera de hacer valer dicho objetivo era exigiendo la separación del respectivo cargo durante un tiempo determinado previo a la elección. Ello, no afecta por sí sólo el derecho a ser votado, pues aplica de manera transversal a todas las personas que ocupen dichos cargos y no es una condicionante altamente gravosa, pues se entiende que son razonables los términos de separación (definitiva o no) del cargo de noventa días, seis meses o dos años, según el caso de que se trate.
156. En el caso de los supuestos de separación de dos años para poder aspirar a ser Gobernador o Gobernadora, se trata de funcionarios públicos que directa o indirectamente participan en los procesos electorales, por lo que resulta idóneo que se les exija un rango de tiempo más amplio de terminación definitiva de su encargo a fin de que su función no haya intervenido o influenciado de alguna manera en esos procesos electorales. Es por esa razón que se exigen sólo seis meses de separación del cargo a los magistrados o magistradas del Tribunal Superior o Especializados y al Fiscal General o Fiscales Especiales, cuyas facultades resultan ajenas a la materia electoral, mientras que a los Secretarios de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral o los instructores, directores o contralor de la autoridad electoral local se les requiere de dos años de separación, ya que detentan precisamente facultades que inciden de una u otra manera en tal materia y en los procesos electorales.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

157. Asimismo, por lo que hace a los dos años de separación para cualquier otro cargo de elección popular, se trata de funcionarios públicos que participan en los procesos electorales o que al no ser parte del Congreso Local o de la administración pública del gobierno estatal o municipal (como los miembros de la auditoría superior, los titulares del instituto de acceso a la información, de la comisión de derechos humanos, los Fiscales Especiales y los magistrados del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo y de Cuentas), funcionan como revisores de los actos de la administración pública o de otras entidades gubernamentales en sus respectivas materias y, por ende, deben guardar una relación de independencia y autonomía frente a las mismas. Se entiende entonces que esta prolongación en el tiempo para separarse del cargo garantiza y propicia dicha independencia, autonomía y neutralidad en caso de querer acceder a cargos públicos que fueron objeto de su revisión, tales como ser miembros del Congreso Local o de los ayuntamientos.
158. No obstante lo anterior, si bien este diseño normativo obedece a la libertad configurativa del legislador y resulta acorde al principio de proporcionalidad, debe destacarse que el mismo sufre de vicios de inconstitucionalidad por violación al principio de certeza y al artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal.
159. En primer lugar, porque como se puede apreciar de las normas reclamadas, la regulación de los requisitos temporales de separación del cargo para el Fiscal General presenta una incongruencia interna. Por un lado, en el segundo párrafo del artículo 35 de la Constitución Local se dice que el Fiscal o la Fiscal General podrá ser electa o electo para ocupar algún cargo de elección popular si se separa de su cargo con **noventa días** de anticipación a la fecha de la elección; en cambio, el cuarto párrafo del mismo artículo dispone que el o la Fiscal General no podrá ser electa o elector para ningún cargo de elección sino hasta después de transcurridos **dos años** de haberse separado de su cargo.
160. En consecuencia, es clara la contradicción entre ambos preceptos y, por ende, se actualiza una violación al principio constitucional de certeza

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

electoral. Luego entonces, debe declararse inconstitucional la porción normativa del cuarto párrafo del aludido artículo 35 de la Constitución del Estado de Oaxaca que indica “*la Fiscal o el Fiscal General del Estado de Oaxaca*” y en vía de consecuencia la que dice “*así como los Fiscales Especiales*”, a fin de otorgarle coherencia al sistema normativo.

161. Se opta por declarar la invalidez de esta porción normativa del cuarto párrafo y no la del segundo párrafo del artículo 35 constitucional, en la que se establece la prohibición para ser electo o electa para ocupar algún cargo de elección popular si no existe una separación de funciones con noventa días de anticipación a la jornada electoral, pues ésta última es la que guarda correlación con el resto del diseño normativo implementado por el Constituyente Local. El Fiscal General del Estado no es una autoridad que participe en la organización o resolución de conflictos del proceso electoral, sino que su naturaleza y facultades (ejecutivas, aunque la Fiscalía ya no forme parte de la administración pública) coinciden con el grupo de servidores públicos regulados en el rango temporal de separación del cargo de noventa días. Por ende, en aras de tomar la determinación que implique el mayor grado de amplitud del derecho a ser votado, se opta por invalidar el supuesto de separación que restringe por más años el ejercicio de este derecho.
162. De igual manera, este Tribunal Pleno considera parcialmente **fundado** el argumento del partido político accionante en el que hace alusión a los requisitos para ocupar un cargo público por parte de los magistrados o magistradas del tribunal electoral. Como se puede apreciar, en las normas reclamadas, a este tipo de magistrados o magistradas se les establece una obligación para separarse del cargo de dos años previos a la jornada electoral del cargo al cual pretendan contender; en particular, al de Gobernador o Gobernadora del Estado, siendo definitiva para éste supuesto.
163. No obstante, respecto a estos funcionarios, ya existe una reglamentación en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que guarda prelación material y que debe ser forzosamente atendida por los Estados de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

la República como un requisito tasado para ocupar cualquier cargo de elección popular.

164. El artículo 116, fracción IV, primer párrafo e inciso c), de la Constitución Federal prevén que *“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”*, entre otras cuestiones, *“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”*.

165. Al respecto, el artículo 107, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³² dispone que *“[c]oncluido su encargo [los magistrados o magistradas de los órganos jurisdiccionales electorales], 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”*.

166. Si bien la disposición habla de la “conclusión del encargo”, se entiende que este artículo regula no sólo el supuesto de que el respectivo magistrado o magistrada finalice el tiempo para el cual fue designado, sino también en caso de que decida separarse (definitivamente o no) del mismo. La intención del Congreso Federal fue abarcar todos los supuestos (tanto conclusión como interrupción) a fin de asegurar la autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales electorales locales y neutralidad en el ejercicio de su función por parte de sus integrantes.

³² El texto total del artículo es el que sigue:

“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”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

167. Dicho de otra manera, en relación con los requisitos de temporalidad de finalización o separación del cargo para aspirar a ocupar un cargo de elección popular, con miras a obtener un sistema uniforme en relación con el resto de las autoridades electorales (los consejeros de los organismos electorales locales no pueden asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado ni ser postulados para un cargo de elección popular durante los dos años posteriores al término de su encargo en términos del artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 4, de la Constitución Federal y 100, numeral 4, de la Ley General³³), esta Suprema Corte entiende que las entidades federativas no tienen libertad configurativa en torno a la regulación de las posibilidades de que un magistrado o magistrada de un tribunal electoral local pueda competir para un cargo elegido democráticamente.

168. Ello, se insiste, pues la reforma constitucional político electoral de dos mil catorce tuvo como intención asegurar la imparcialidad y autonomía tanto de las autoridades que organizan las elecciones como las que resuelven los conflictos electorales, por lo cual fue su objetivo instaurar un sistema homogéneo de regulación de estos órganos para todo el país, incluyendo los mecanismos de elección de los magistrados y magistradas electorales, los

³³ **CONSTITUCIÓN FEDERAL**

“**Art. 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. [...]”

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: [...]”

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: [...]”

4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo. [...]”

LEY GENERAL

“**Artículo 100.**

1. El consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales serán designados por el Consejo General del Instituto, por un periodo de siete años, conforme al procedimiento previsto por esta Ley.

2. Los requisitos para ser consejero electoral local son los siguientes: [...]”

4. Concluido su encargo, no podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

requisitos de elegibilidad, la separación de este tribunal del Poder Judicial Local, así como los lineamientos para su participación como candidatos de elección popular.

169. En consecuencia, siguiendo los lineamientos de la Constitución Federal que exigen que 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”* y en términos del citado artículo 107 de la Ley General, se considera que los magistrados o magistradas de los tribunales electorales locales no pueden participar como candidatos en las elecciones de los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales se hayan pronunciado (en cualquiera de las etapas del proceso electoral), 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 (por ejemplo, un año con nueve meses de los siete años de posible designación).
170. Si bien la Constitución Local prevé dos años de separación, no se trata de cuál norma regula un plazo mayor, sino de la homogeneidad requerida por la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para la salvaguarda y consecución de la autonomía e independencia de los tribunales electorales de las entidades federativas.
171. En ese tenor, dado que la Constitución Local señala tiempos diferenciados a los de la Ley General para que un magistrado o magistrada pueda aspirar a un cargo de elección popular, este Tribunal Pleno considera que se transgrede el lineamiento específico de la Constitución Federal en el que se afirma que las leyes de los Estados de la República deberán adecuarse a lo que disponga la Ley General para la consecución de la independencia y autonomía de los órganos jurisdiccionales electorales, lo cual incluye las reglas precisas en torno a las limitaciones de sus integrantes para ocupar cargos de elección popular.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

172. Consecuentemente, se declara la invalidez de la porción normativa del cuarto párrafo del artículo 35 de la Constitución Local que dice “*Las Magistradas y Magistrados y*” y la porción normativa del segundo párrafo de la fracción III del artículo 68 del mismo ordenamiento que prevé “*Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca*”, entendiéndose que cuando se habla en este último párrafo de los Secretarios de Estudio y Cuenta se refiere a los del Tribunal Estatal Electoral³⁴. Asimismo, el efecto de la inconstitucionalidad es que se aplique de manera directa las previsiones de la Ley General.

**TEMA 4. REQUISITOS DE RESIDENCIA Y NACIONALIDAD PARA SER
TITULAR DEL EJECUTIVO ESTATAL**

173. En su segundo concepto de invalidez, el partido político MORENA solicitó la inconstitucionalidad de la segunda porción normativa del artículo 68, fracción I, primer párrafo, de la Constitución Local por transgredir lo dispuesto en los artículos 32, segundo párrafo; 40; 41, primer y segundo párrafo, Base V, apartado A, primer párrafo; 116, fracciones I, párrafo quinto, y IV, inciso b); 124 y 133 de la Constitución Federal³⁵.

³⁴ Las previsiones en los artículos 35 y 68 de la Constitución Local que regulan las limitaciones para ocupar un cargo público de los consejeros de los órganos electorales locales no fueron impugnadas en la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que no pueden ser analizadas; además, en su caso, no guardan la misma problemática que las relativas a los magistrados y magistradas del tribunal electoral oaxaqueño, pues dichas limitaciones sobre el tiempo de separación para ocupar un cargo de elección popular de los consejeros electorales es un reflejo de la prohibición establecida en el citado artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 4, de la Constitución Federal.

³⁵ Se citan las normas relevantes para este estudio:

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

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

“**Art. 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:

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

174. El texto reclamado es el que sigue (se transcribe la totalidad del artículo y se resalta en negritas la parte objetada):

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

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

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

(REFORMADA, P.O. 1 DE NOVIEMBRE DE 2008)

II. Tener treinta años cumplidos el día de la elección;

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

Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, Secretarios de Estudio y cuenta, o instructores, directores y contralor, así como, las Consejeras y Consejeros de los Consejos Generales, Distritales o Municipales, Secretario Ejecutivo, Directores o personal profesional directivo y Contralor del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, sólo pueden ser electas o electos, Gobernadora o Gobernador, si se separan de manera definitiva de sus cargos dos años antes del día de la elección en que participen.

IV. No ser servidora o servidor público judicial de la Federación con jurisdicción en el Estado, a no ser que renuncie a su cargo ciento veinte días antes de la fecha de la elección;

V. No haber intervenido directa ni indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo;

VI. No tener parentesco de consanguinidad en los cuatro primeros grados, ni de afinidad en los dos primeros, con el Gobernador saliente;

VII. Separarse del servicio activo con ciento veinte días de anticipación al día de la elección si se trata de miembros del Ejército Nacional, o de las fuerzas de seguridad pública del Estado, y

VIII. Tener un modo honesto de vivir.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

175. A decir de la asociación política accionante, el Constituyente Local redujo de manera injustificada a no menos de tres años el tiempo de residencia efectiva de una persona no nativa del Estado para ser Gobernador o Gobernadora del mismo, contrariando frontalmente el requisito expreso previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal que es de cinco años, mismo que no puede ser modificado por las entidades federativas. Asimismo, se argumentó que el precepto reclamado resulta inconstitucional al no haber previsto la necesidad de que el ciudadano o ciudadana elegible al cargo debe de abstenerse de adquirir otra nacionalidad o, en su caso, acompañar certificado de nacionalidad mexicana.
176. Este Tribunal Pleno califica como **fundados** los argumentos de inconstitucionalidad recién referidos, sólo en cuanto a la incompatibilidad de los requisitos de residencia. Es criterio reiterado de esta Suprema Corte que uno de los requisitos tasados por la Constitución Federal para poder aspirar al cargo de Gobernador o Gobernadora de un Estado de la República es haber nacido en dicha entidad o acreditar una residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios electorales. Por tanto, al haberse disminuido a tres años el criterio de residencia, la porción normativa cuestionada es abiertamente inconstitucional.
177. A mayor abundamiento, esta Corte cuenta con varios precedentes en los que se ha pronunciado sobre los requisitos para ocupar cargos públicos en las entidades federativas; en particular, el relativo a los de Gobernador o Gobernadora de un Estado. Si bien alguno de estos precedentes fueron resueltos previo a la importante reforma constitucional político electoral de diez de febrero de dos mil catorce, las consideraciones de los mismos siguen vigentes. Primero, porque no se afectó la distribución de competencias general para la incorporación de requisitos de elegibilidad para cargos públicos por parte de los Estados y, segundo, debido a que en relación únicamente con los supuestos de elegibilidad del titular del Ejecutivo Estatal, no han sufrido modificación alguna las normas que regulan dichas previsiones en la Constitución Federal de manera posterior a la resolución de los precedentes de esta Corte.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

178. Con la aclaración anterior, se tiene que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal reconoce el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. Derecho igualmente reconocido en los tratados internacionales ratificados por México en materia de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
179. En consecuencia, se ha establecido entonces que el ordenamiento constitucional mexicano reconoce el derecho de todas las personas al sufragio pasivo o, bien, a acceder a la función pública, pero que el mismo podrá ser regulado en ley, tanto federales como locales, según sea el caso, en tanto las calidades establecidas sean razonables y no discriminatorias.
180. En cuanto al concepto “calidades que establezca la ley”, entre otros precedentes, en la controversia constitucional 38/2003 y la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas se sostuvo entonces que corresponde al legislador fijar las “calidades” en cuestión; sin embargo, su desarrollo no le es completamente disponible, en tanto que la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular, o bien, el empleo o comisión que se le asigne.
181. Por tanto, se concluyó que, cuando el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, utiliza el término “las calidades que establezca la ley”, ello se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona, es decir, que tratándose del derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular, o bien, para ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos distintos de aquellos cargos, teniendo las calidades que establezca la ley, la única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así a aspectos extrínsecos a éste, pues no

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática que el poder público dimane del pueblo y la única forma cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, esto es, sin depender de cuestiones ajenas.

182. En complemento a lo anterior, este Tribunal Pleno ha destacado que si bien el legislador puede reglamentar dichas calidades para ser votado, existen requisitos constitucionales que deben de ser estrictamente acatados por las entidades federativas. En la acción de inconstitucionalidad 36/2011, fallada el veinte de febrero de dos mil doce, se dijo textualmente que:

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su texto el derecho a ser votado, como uno de los derechos humanos que deben ser tutelados por toda autoridad en el país.

Ese derecho a ser votado está sujeto al cumplimiento de los requisitos que se establecen tanto en la constitución federal, como en las constituciones y leyes estatales.

La ciudadanía mexicana por ejemplo, condición necesaria para gozar y ejercer los derechos políticos, se regula directamente en la Constitución Federal, mientras que los requisitos específicos para ser votado a los diversos cargos de elección popular en las entidades federativas y en sus municipios, cuentan con un marco general que se encuentra fundamentalmente en los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que se complementan con otros dispositivos constitucionales), y que en conjunto establecen un sistema normativo en el que concurren tres tipos diferentes de requisitos para el acceso a cargos públicos de elección popular:

REQUISITOS TASADOS- Aquéllos que la Constitución Federal define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse.

REQUISITOS MODIFICABLES- Aquéllos previstos en la Constitución y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer MODALIDADES diferentes, de modo que la Norma Federal adopta una función supletoria o referencial, y

REQUISITOS AGREGABLES.- Aquéllos no previstos en la Constitución Federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones en las entidades federativas.

Tanto los requisitos modificables como los agregables, están en la esfera de la libre configuración del legislador ordinario, pero deben reunir tres condiciones de validez:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- a) Ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos.
- b) Guardar razonabilidad constitucionalidad en cuanto a los fines que persiguen, y
- c) Deben ser acordes con los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos en los que México sea parte.

Ahora bien, como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, todo derecho político admite ciertas restricciones y requisitos para su ejercicio. Los requisitos para acceder a los cargos populares constituyen, sin lugar a dudas, restricciones válidas y legítimas respecto del ejercicio del derecho a ser votado. Al respecto, el artículo 35 constitucional, en su fracción II, señala que *“Son prerrogativas del ciudadano: Poder ser votado para todos los cargos de elección popular...teniendo las calidades **que establezca la ley**”*.

Así, se pueden obtener dos conclusiones preliminares para resolver la presente Acción de Inconstitucionalidad: la primera, que es posible que el legislador ordinario defina válidamente requisitos para acceder a cada cargo público, a partir del marco constitucional federal que permite agregar o modificar algunos de ellos; y la segunda conclusión, es que esos requisitos están estrictamente reservados a la ley, en sentido formal y material, tal y como lo dispone el artículo 35 constitucional, que es acorde también con los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁶.

“El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material...”

183. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 19/2011, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil once, cuyas consideraciones se reiteran en la acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012, falladas el treinta de octubre de dos mil doce, este Tribunal Pleno sostuvo que el derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal tenía que leerse en conjunto con los demás lineamientos constitucionales que establecen requisitos para ocupar cargos públicos; en particular, con el artículo 116 constitucional que prevé los

³⁶ Caso *Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 176.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

supuestos de elegibilidad de las personas que aspiren a ser Gobernador o Gobernadora de un Estado de la República.

184. En relación con este último supuesto, a su vez existen varios precedentes en los que esta Suprema Corte ha abordado los diferentes requisitos para ser titular del Ejecutivo de un Estado de la República y su conformidad con el régimen convencional.

185. Entre los más significativos se encuentra la acción de inconstitucionalidad 74/2008, emitida el doce de enero de dos mil diez, en la que este Tribunal Pleno dio una explicación exhaustiva de los requisitos tasados o no tasados de la Constitución Federal para ser Gobernador o Gobernadora, incluyendo la necesaria natividad en el Estado o residencia no menor a cinco años, el margen de libertad configurativa del legislador local y la compatibilidad de estos requisitos con el derecho humano a ser votado reconocido en el propio texto constitucional y en los tratados internacionales. En la sentencia se puede leer lo siguiente:

Ahora, como hemos referido, conforme a lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, sólo pueden ser Gobernadores de un Estado:

- Todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad de que se trate, **sin restricción de residencia alguna**, y
- Todos los ciudadanos mexicanos no nativos del Estado, con una residencia efectiva **no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios**.

Al efecto, resulta conveniente aludir al procedimiento que dio origen al texto del entonces artículo 115, último párrafo, de la Constitución Federal -que corresponde al texto vigente del artículo 116, fracción II, constitucional-, llevado a cabo en mil novecientos diecisiete, por el Constituyente, el que, a través de un interesante debate, aprobó dicho texto, en los siguientes términos: **“Artículo 115. (...) Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.”**

De dicho procedimiento, se desprende que la previsión para los no nativos, de tener una residencia no menor a cinco años, efectiva e inmediatamente anteriores a la fecha de los comicios, fue largamente debatida, pues, inicialmente, la propuesta era establecer únicamente que sólo podía ser Gobernador de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento, a fin de que, en las Constituciones Locales, se fijaran las demás reglas para ser Gobernador. Al discutirse tal propuesta, varios Constituyentes se pronunciaron a favor de que, además de ser mexicano por nacimiento, se exigiera ser oriundo y vecino del Estado; otros diputados se opusieron a tal propuesta, apoyándose, primordialmente,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

en que correspondía a la soberanía estatal fijar los requisitos para ser Gobernador.

Con motivo de dicho debate, la 2a. Comisión presentó, modificado, el último párrafo del artículo 115, de la siguiente forma: **“Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección”**.

Respecto de tal propuesta, surgieron las siguientes intervenciones: [...]

Como se aprecia, el debate entre establecer únicamente en la Norma Fundamental el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento para ser Gobernador y dejar a la configuración legal de las entidades federativas los demás requisitos para ocupar dicho cargo, como inicialmente se proponía, o bien, fijar no sólo dicha ciudadanía, sino, además, una residencia en la entidad, a fin de que quien se postule la conozca y esté identificado con la misma, dio como resultado el texto del entonces artículo 115, última parte –ya transcrito-, actualmente, artículo 116, fracción I, constitucional.

Asimismo, mediante reforma efectuada en mil novecientos treinta y tres, se sustituyó la palabra “vecindad” por “residencia efectiva”.

Finalmente, el último párrafo de la fracción I del artículo 116 de la Constitución Federal se reformó, por última vez, el veintinueve de septiembre de dos mil ocho. Dicha reforma consistió en establecer una edad mínima para poder ocupar el cargo de Gobernador de un Estado y agregar una salvedad: tal edad podría disminuirse, si así lo disponen las Constituciones Locales.

En el dictamen de reforma constitucional de trece de marzo de dos mil ocho, emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se señaló lo siguiente: [...]

A la par de estos antecedentes, debe tenerse presente, además, que la posibilidad de ser Gobernador de un Estado forma parte del derecho político a ser votado para un cargo de elección popular, consagrado en el citado artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal que, como todo derecho fundamental, no es absoluto, pues, en principio, la propia Norma Fundamental fija requisitos esenciales para ocupar tales cargos, aunado a que, está sujeto a las calidades que establezca la ley, siempre y cuando sean inherentes a la persona y no a aspectos ajenos a ella o externos.

La propia Constitución Federal, además de lo establecido en la fracción I del artículo 116, que nos ocupa, en diversos numerales, establece requisitos o condiciones que deberán satisfacer quienes se postulen para ocupar diversos cargos de elección popular, o bien, para ser nombrados para puestos públicos. [...]

Así pues, si bien es cierto que el derecho político de que se trata -ser votado como Gobernador de un Estado- está sujeto a configuración legal estatal, en términos del artículo 35, fracción II, constitucional, ello debe armonizarse con lo dispuesto en el artículo 116, fracción I, que, de principio, fija tres condiciones para ello: 1) ser ciudadano mexicano; 2) ser nativo de la entidad o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; y 3) tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establecen las Constituciones Locales.

Dichas condiciones no son totalmente disponibles al legislador local, pues, como vemos, ser ciudadano mexicano por nacimiento no admite modalidades, es decir, se trata de un imperativo o, como hemos dicho,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

de una prohibición: quien no sea mexicano por nacimiento, no podrá postularse para Gobernador.

Satisfecha tal condición, se presentan dos supuestos: ser nativo del Estado, o bien, con residencia en él, de lo que se advierte, sin duda alguna, que, para el primer supuesto, no se exige residencia alguna; y, por último, tener treinta años cumplidos al día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Local, esto es, las Legislaturas, en ningún caso, podrán fijar, como edad, una mayor a esos treinta años. [...]

Al respecto, cabe recordar que este Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, que trató sobre el tema de las candidaturas independientes, se apoyó, además de lo dispuesto en la Constitución Federal, en diversos tratados internacionales y organismos internacionales, lo que, se estima, también debemos tomar en consideración en el presente caso, a fin de solucionar la problemática que ahora se nos presenta.

En este orden de ideas, tenemos que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conocida como “Pacto de San José”), adoptada en la Ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, mediante la Resolución 2200 A (XXI), de dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, respectivamente, señalan: [...]

Destaca de lo anterior, la tendencia a una menor restricción de los derechos políticos, permitiendo el acceso y la participación más amplios de las personas que pretendan postularse a un cargo de elección popular, es decir, dichas personas no deberán ser excluidas a través de la imposición o exigencia de requisitos irrazonables o discriminatorios. Además, el citado artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara.

Igualmente, para la solución de este caso, debemos tener presente que el escrutinio que lleva a cabo un Tribunal Constitucional no siempre es de la misma intensidad, pues dependerá del tipo de bienes jurídicos que puedan eventualmente verse afectados. Si lo que se pone en juego son intereses generales, políticas públicas, planeación, contribuciones, etcétera, el escrutinio es poco estricto, a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, pues se considera que se trata de materias sobre las cuales la propia Constitución establece una amplia capacidad de regulación por parte del legislador, mientras que si se involucran derechos fundamentales, el control es estricto, en tanto que se trata de los máximos bienes contenidos en la Constitución; por ello, el control se torna más agudo.

En efecto, en este último tipo de casos, no debe perderse de vista que el propio texto constitucional es el que limita la discrecionalidad del legislador, por lo que la intervención y control del Tribunal Constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella.

186. En suma, este Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal y los tratados internacionales reconocen en los más amplios términos el derecho a

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

ser votado; sin embargo, dada las características del mismo derecho, este puede ser regulado para efectos de poderlo hacer efectivo en el propio ordenamiento constitucional.

187. En relación con dicha posibilidad de regulación, las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración para hacerlo en cuanto a las cargos de elección popular de su propio orden jurídico; sin embargo, deberán de hacerlo en atención a los principios de no discriminación y proporcionalidad, respetando los derechos humanos y acatando los requisitos (tasados, modificables o agregados) establecidos en la Constitución Federal para una gran variedad de cargos públicos, incluyendo el de Gobernador o Gobernadora de una entidad federativa.
188. En ese sentido, de una interpretación textual, teleológica y sistemática del artículo 116, fracción I, de la Constitución Federal, entre otras cuestiones, como **requisitos tasados**, se tiene que sólo pueden ser titulares del Poder Ejecutivo de un Estado de la República todos los ciudadanos mexicanos y nativos de la entidad federativa de que se trate (sin restricción de residencia alguna) y todos los ciudadanos mexicanos no nativos del Estado (es decir, vecinos), con una residencia efectiva **no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de los comicios electorales**, siempre y cuando se tengan 30 años cumplidos el día de la elección, o menos, si así lo establece la Constitución Local.
189. La residencia efectiva no menor de cinco años, para el caso de una persona mexicana no nativa o nativo del Estado de que se trate, no resulta entonces un supuesto de elegibilidad que pueda ser modulado o cambiado por el Poder Legislativo Local, sino un requisito tasado por la Constitución Federal, del cual se aprecia fue una decisión expresa del Poder Constituyente Federal no dejarlo en manos de dicha libertad configurativa de los Estados de la República.
190. Así las cosas, aplicando estos criterios al caso que nos ocupa, este Tribunal Pleno considera que debe declararse inconstitucional la segunda porción

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

normativa de la fracción I del artículo 68 de la Constitución Local que dice “o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios”, pues resulta claro que esta vecindad con residencia efectiva no puede ser menor a cinco años previos al día de la elección. Consecuentemente, ante la invalidez de esta porción normativa, a fin de evitar vulneraciones al principio de certeza, esta Suprema Corte considera que debe aplicarse de manera directa para la elección del Ejecutivo Estatal en relación con este requisito el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.

191. No es obstáculo para esta determinación el principio pro persona ni que los derechos humanos de los tratados internacionales resulten parte integrante de la Constitución Federal, contrario a los argumentos expuestos por el Congreso Local para defender la constitucionalidad de la norma cuestionada.
192. Las propias normas convencionales; en específico, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁷ permite que el derecho a ser votado sea reglamentado en razón de residencia. En ese sentido, el requisito de residencia efectiva en el territorio de un Estado obedece a un interés legítimo del Poder Constituyente Federal de exigir que las personas que vayan a ser titulares del Ejecutivo Local conozcan las necesidades de la entidad federativa y estén identificados con la misma, siendo proporcional y razonable la exigencia de sólo cinco años de efectividad en dicha residencia.
193. Por último, en relación con el argumento del partido político accionante en el que refiere la exigencia de que se diga que la persona que pretenda ocupar el cargo de Gobernador o Gobernadora debe de abstenerse de adquirir otra nacionalidad, esta Suprema Corte estima que su inclusión en el precepto

³⁷ **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

reclamado como supuesto de elegibilidad para ser titular del Poder Ejecutivo en el Estado de Oaxaca no puede ser sujeto a sanción constitucional; es decir, no se acredita una inconstitucionalidad por deficiencia legislativa. Ello, pues guarda aplicación directa el artículo 32, segundo párrafo, de la Constitución Federal que expresamente dispone que “[e]l ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad”, entendiendo la definición de mexicano por nacimiento que establece el artículo 30, apartado A, del propio texto constitucional federal³⁸.

194. Por ende, contrario a lo que sugiere el partido político, la norma impugnada no está de ninguna manera regulando los requisitos para adquirir la nacionalidad mexicana ni tampoco los requisitos para ejercer ciertos cargos públicos reservados a los mexicanos por nacimiento (simplemente refleja la exigencia de la Constitución Federal en cuanto a la necesidad de que los titulares del Ejecutivo de los Estados de la República sean mexicanos por nacimiento) y, consecuentemente, mucho menos sufre de un vicio de inconstitucionalidad por omisión legislativa parcial, toda vez que se trata de un ámbito de regulación que en realidad corresponde al orden federal y que, como se adelantó, encuentra una regla clara en el propio texto constitucional. Así, no estamos ante un supuesto de omisión legislativa, toda vez que para que exista tal omisión debe concurrir un deber de legislar de ejercicio obligatorio, lo cual no se actualiza en el caso concreto en términos de los precedentes de esta Suprema Corte³⁹.

³⁸ “**Art. 30.-** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A).- Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes”.

³⁹ Criterio sobre omisiones legislativas que deriva de la controversia constitucional 14/2005, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, el cual se refleja en la tesis P./J. 11/2006, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, de rubro y texto: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

**TEMA 5. COMPARECENCIA Y RENDICIÓN DE INFORMES DE LOS
ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS**

195. En su cuarto concepto de invalidez, la asociación política denominada MORENA solicitó la inconstitucionalidad de los artículos 59, fracción LI, y 114, primer párrafo, de la Constitución Local, en las porciones normativas que indican “titulares de los órganos constitucionales autónomos” y “Congreso del Estado”, al resultar violatorios de los artículos 40; 41, segundo párrafo, base V, apartado A, primer párrafo, y apartado C; 116, fracción IV, inciso c); 124 y 133 de la Constitución Federal y 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
196. El texto de los preceptos reclamados se detalla a continuación (se transcribe su totalidad y se resalta en negritas las porciones normativas objetadas):

ARTÍCULO 59. Son facultades del Congreso del Estado: [...]

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

ARTÍCULO 114. Conforme a esta Constitución y sus leyes respectivas, los órganos autónomos del Estado son entes públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Gozan de autonomía técnica, para su administración presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Tienen el derecho a iniciar leyes en las materias de su competencia, presentar el proyecto de presupuesto que

cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

requieran para su inclusión en el Presupuesto de Egresos del Estado, así como promover controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia local. Están facultados para imponer las sanciones administrativas que la Ley establezca y, en su caso, ordenar procedimientos ante la autoridad competente. Cada órgano rendirá un informe anual de labores al **Congreso del Estado**, el cual deberá hacer público a través de los medios electrónicos disponibles en formatos abiertos, accesibles y reutilizables.

197. En suma, para MORENA, las normas reclamadas no excepcionan al Instituto Estatal Electoral ni al Tribunal Electoral Local de las obligaciones de rendir informes anuales al Poder Legislativo o de que sus titulares comparezcan ante el Congreso Local para informar o responder preguntas, por lo que se afecta los principios legalidad y certeza electoral, así como a los principios de autonomía e independencia que rigen a estos órganos, dadas las reglas especiales al respecto previstas en el ámbito constitucional.
198. Este Tribunal Pleno considera como **infundado** el concepto de invalidez del partido político. Primero, porque parte de un entendimiento erróneo de la naturaleza del Instituto Electoral Local y del Tribunal Estatal Electoral y, segundo, debido a que a la luz de una interpretación conforme, debe entenderse que las normas reclamadas únicamente regulan a los órganos autónomos del Estado de Oaxaca que son ajenos al régimen electoral previsto en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.
199. A mayor abundamiento, en las normas reclamadas se establecen, entre otras cuestiones, obligaciones que les corresponden a los órganos constitucionales autónomos del Estado de Oaxaca. En la fracción LI del artículo 59 de la Constitución Local se impone el deber a ciertos órganos públicos, incluidos a los titulares de los órganos constitucionales autónomos, que comparezcan ante el Congreso Local e informen al mismo cuando se discuta o estudie un asunto relativo a su ramo o actividades o para que respondan a preguntas que se les formulen.
200. Por su parte, en el artículo 114, primer párrafo, de la Constitución Local, se establece la definición de lo que constituye un órgano constitucional autónomo del Estado, así como algunas de sus competencias y obligaciones.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

En su última porción normativa se afirma que éstos deberán rendir un informe anual de labores al Congreso del Estado.

201. Ahora, la primera pregunta pertinente para responder los razonamientos de inconstitucionalidad del partido político accionante es si el Instituto Electoral Local y el Tribunal Electoral Local constituyen o no órganos constitucionales autónomos que encuadren en el ámbito de aplicación de tales normas. A juicio de esta Suprema Corte, la caracterización como constitucional autónomo se le puede adjudicar al organismo electoral local, pero no al tribunal electoral. Sin embargo, ninguno de los dos es un sujeto obligado por los preceptos reclamados.
202. A mayor abundamiento. En el ámbito federal no existe una definición concreta de las características de los órganos constitucionales autónomos; sin embargo, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que son órganos establecidos de manera autónoma al resto de los poderes en la propia Constitución Federal, que cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera y atienden funciones primarias u originarias del Estado⁴⁰.
203. En principio, por lo que hace a los órganos electorales locales, a diferencia de la conceptualización explícita que se hace del Instituto Nacional Electoral como órgano constitucional autónomo, en la Constitución Federal no se

⁴⁰ Criterio de la controversia constitucional 31/2006, que se refleja en la tesis P./J. 20/2007, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, página 1647, de rubro y texto: "**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.** El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad".

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

señala de manera expresa que deban ser considerados como “órganos constitucionales autónomos”. El artículo 41, fracción V, primer párrafo, y apartados C y D, del texto constitucional federal⁴¹ disponen que los organismos electorales locales, junto con el Instituto Nacional, serán los encargados de la organización de las elecciones; se detallan las facultades de estos organismos locales; se dice que corresponderá al Consejo General del Instituto Nacional la designación y remoción de los integrantes de los órganos superiores de estos organismos electorales locales, y se regula un Servicio Profesional Electoral Nacional que comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral.

204. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la propia Constitución Federal⁴² prevé la forma de integración de estos organismos electorales

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

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

[...]

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.

[...]

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: [...]

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio. [...].”

⁴² **Art. 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: [...]

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

locales, el mecanismos de designación de los integrantes de su órgano de dirección y algunas de sus facultades y prohibiciones.

205. No obstante lo anterior, a pesar de la ausencia de la disposición expresa, todas las características de los organismos electorales locales que establece la Constitución Federal lleva a apuntar a que se tratan de órganos que no forman parte de ninguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial y que gozan de una personalidad jurídica propia, autonomía e independencia en su funcionamiento, gestión y presupuestaria, características definitorias de este tipo de órganos autónomos.

206. Adicionalmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone en sus artículos 98 y 99⁴³ que los organismos electorales locales

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.

3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley. [...]

⁴³ "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.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

están dotados de personalidad jurídica y de patrimonios propios y gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, así como que detentan un presupuesto propio que deberá ser asignado en cada uno de los presupuestos de egresos de las entidades federativas.

207. Características que se replican en la propia normatividad aplicable en el Estado de Oaxaca. En el artículo 114 Ter de la Constitución Local⁴⁴ se

3. La ley local establecerá los servidores públicos que estarán investidos de fe pública para actos o hechos de naturaleza electoral, así como su forma de delegación, los que deberán ejercer esta función oportunamente y tendrán entre otras, las siguientes atribuciones:[...].

“Artículo 99.

1. Los Organismos Públicos Locales 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 representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

2. El patrimonio de los Organismos Públicos Locales se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se les señalen en el presupuesto de egresos de cada entidad federativa, para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los partidos políticos”.

⁴⁴ **“ARTÍCULO 114 TER.** La organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones, plebiscitos, referendos y revocación de mandato en el Estado estará a cargo de un órgano denominado Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y del Instituto Nacional Electoral, gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en términos de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y la Legislación correspondiente.

El Instituto contará 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.

El Consejero Presidente y los consejeros electorales del Instituto serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los consejeros electorales deberán ser ciudadanos oaxaqueños por nacimiento 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 General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso de que ocurra una vacante se procederá conforme a lo dispuestos (sic) por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los consejeros electorales locales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración que no podrá ser superior a la que percibe un Secretario de la Administración Pública Estatal y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los consejeros electorales locales y demás servidores públicos que establezca la Ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales; de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca ejercerá funciones en las siguientes materias:[...]

El Instituto contará con las siguientes facultades:

I. Celebrar convenios con el Instituto Nacional Electoral en los términos y condiciones que indiquen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia;

II. Desempeñar las actividades relativas a la educación cívica, la impresión de documentos y la producción de materiales electorales, impresos y electrónicos, la preparación de la jornada electoral y los procesos de plebiscito, referéndum y, en su caso, revocación de mandato, la realización de cómputos, la calificación y, en su caso, la declaración de validez de las elecciones y el otorgamiento de constancias, así como la remisión del expediente del cómputo al Tribunal Estatal Electoral, para

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

afirma, entre otras muchas cuestiones, que la organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones estará a cargo de un órgano denominado Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el cual gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

208. En consecuencia, se estima que el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, como organismo electoral local, reúne todas las características para ser considerado como un órgano constitucional autónomo, pues tiene asignada de manera directa en la Constitución Federal la organización de las elecciones federales y locales en concurrencia con el Instituto Nacional Electoral; de igual manera, detenta personalidad jurídica propia, autonomía en su funcionamiento, independencia en sus decisiones y presupuesto propio.

209. Por el contrario, el Tribunal Electoral Local no tiene la naturaleza de un órgano constitucional autónomo y, por ende, no le aplican *per se* los preceptos reclamados, lo que lleva a que se declaren **infundados** los conceptos de invalidez en contra de dichas disposiciones por lo que hace a este órgano jurisdiccional.

210. Al respecto, en la Constitución Federal, en sus artículos 41, fracción V, y 116, fracción IV, inciso c), únicamente se establece que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación y que las

los efectos constitucionales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; y ejercerá funciones en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, y conteos rápidos, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Instituto Nacional Electoral;

III. Integrar y certificar los requisitos de las solicitudes de plebiscito y referéndum para someterlas a consideración ciudadana durante la elección estatal, siempre y cuando la solicitud se realice en un plazo no menor a ciento veinte días previos a la elección de que se trate;

IV. Contar con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

V. Presentar iniciativas relativas a la materia electoral;

VI. Garantizar el respeto y fortalecimiento de los sistemas e instituciones políticas de los pueblos indígenas y afroamericano, en particular lo relativo a su libre determinación y autonomía para decidir sus formas de organización política, los procesos de elección y el nombramiento de sus autoridades y representantes en las instancias de gobierno y participación reconocidas en esta Constitución; y

VII. Las demás que le atribuyan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta Constitución y las leyes”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

autoridades jurisdiccionales locales que resuelvan los conflictos en materia electoral gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus funciones, siendo que tales autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, mismos que serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

211. Adicionalmente, en los artículos 105 y 106 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴⁵ se mandata que las autoridades electorales jurisdiccionales locales se compondrán de tres a cinco magistrados que durarán en su encargo siete años, que los mismos deberán ser nombrados en forma escalonada por el Senado de la República y que los magistrados y magistradas electorales serán las responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales. Aclarando que las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa que gozan de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones que no forman parte del Poder Judicial Local.

212. En atención a dichas disposiciones, el artículo 114 Bis de la Constitución del Estado de Oaxaca señala que el Tribunal Electoral Local es un órgano especializado, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones que resulta ser la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado.

⁴⁵ “**Artículo 105.**

1. Las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

2. Estos órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas”.

“**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”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

213. Así las cosas, se puede observar que si bien el Tribunal Electoral Local, como autoridad jurisdiccional electoral, goza de autonomía e independencia, no detenta el resto de características que lo hacen un órgano constitucional autónomo. Se trata de un órgano que orgánicamente no se encuentra dentro del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, pero que ejerce funciones jurisdiccionales en la materia electoral, siendo su máxima autoridad en el Estado de Oaxaca.
214. Ahora bien, una vez delimitadas la naturaleza de los órganos destacados por el partido político y detallado que el organismo electoral local es el único al que se le puede considerar como órgano constitucional autónomo, este Tribunal Pleno estima que, a pesar de ello, las normas reclamadas en las que se requieren a los órganos constitucionales autónomos la comparecencia de su titular ante el Congreso del Estado de Oaxaca y la rendición de un informe anual no tienen como ámbito de aplicación al referido Instituto Electoral Local.
215. En primer lugar, de una interpretación textual y sistemática de los artículos 59, fracción II, y 114, primer párrafo, de la Constitución del Estado de Oaxaca se advierte que los mismos tienen como uno de los sujetos regulados únicamente a los órganos constitucionales autónomos del Estado. En ese sentido, dado que las referidas características del Instituto Electoral Local como órgano constitucional autónomo no lo iguala a los órganos constitucionales del Estado de Oaxaca previstos en el resto del artículo 114 de la Constitución Local, este Tribunal Pleno entiende que no fue intención del Poder Constituyente Estatal incorporarlo al régimen de comparecencia y rendición de informes ante el propio órgano legislativo.
216. Adicionalmente, al margen del argumento textual y sistemático, en los diferentes casos resueltos por la Suprema Corte en materia electoral tras la reforma a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, este Tribunal Pleno ha resaltado que la intención del Poder Reformador al modificar el régimen electoral de nuestro país consistió en homologar las

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

distintas reglas electorales en torno a la organización de los procesos federales y locales: primero, para que coadyuvara el Instituto Nacional Electoral con los organismos electorales locales en la organización de las elecciones y, segundo, para que estas autoridades locales encargadas de organizar los respectivos procesos electorales tuvieran verdadera autonomía e independencia en relación con el resto de poderes y órganos de los órdenes jurídicos estatales (eligiendo a los consejeros de los institutos locales y a los magistrados de los tribunales electorales estatales y estableciendo un servicio profesional de carrera federalizado).

217. En ese tenor, cobra sentido entonces que cuando en las citadas disposiciones reclamadas se alude a los “titulares de los órganos constitucionales autónomos” o a los “órganos autónomos del Estado”, queda claro que se refiere a aquéllos que no guardan relación con un régimen especial de facultades y competencias en materia electoral entre la Constitución Federal, las leyes generales y el orden jurídico local, como el Instituto Electoral Local, sino que se restringe a los órganos constitucionales autónomos de carácter estatal previstos en los diferentes apartados del artículo 114 de la Constitución Local (el Instituto de Acceso a la Información, la Defensoría de Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca y el Fiscal General del Estado de Oaxaca), mismos que sólo encuentran sus ámbitos de regulación y actuación en el régimen interno estatal.

218. En conclusión, a partir de esta interpretación conforme de los preceptos cuestionados, se llega a la convicción de que no existe una violación constitucional al régimen federal en materia electoral ni a los principios de autonomía e independencia de los organismos electorales locales, pues tales disposiciones objetadas no tienen como sujeto de las normas a dichos órganos electorales.

**TEMA 6. FACULTAD DEL EJECUTIVO ESTATAL PARA EMITIR UN
DECRETO A FIN DE QUE EL INSTITUTO ELECTORAL LOCAL
CONVOQUE A ELECCIONES EXTRAORDINARIAS ANTE LA
DESAPARICIÓN DE UN PODER**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

219. En su quinto concepto de invalidez, el partido político MORENA afirma que la facultad del Gobernador o Gobernadora para emitir un decreto con el objeto de que el Instituto Electoral Local convoque a elecciones extraordinarias cuando haya desaparecido el Poder Legislativo de conformidad con la propia Constitución del Estado de Oaxaca, prevista en la fracción XXI del artículo 79 de ese ordenamiento jurídico, vulnera lo previsto en los artículos 41, segundo párrafo, base V, apartados A, primer párrafo y C, último párrafo, de la Constitución Federal⁴⁶ y el citado numeral 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El texto del precepto cuestionado es el siguiente:

ARTÍCULO 79. Son facultades del Gobernador:

[...]

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

⁴⁶ **Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

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.

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. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. [...]

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

[...]

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

220. Para el instituto político accionante, en principio, tal supuesto de desaparición no coincide con el regulado en la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal, por lo cual la facultad para convocar a elecciones extraordinarias le corresponde al organismo electoral local de manera directa o, en su defecto, al Instituto Nacional Electoral si ejerce las funciones de asunción o atracción para asumir funciones de la autoridad local. De lo contrario, a su juicio, se dejaría la celebración de comicios a la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, lo cual no es coincidente con el sistema electoral imperante en el texto constitucional federal.

221. Este Tribunal Pleno califica estos razonamientos como **infundados**⁴⁷. A nuestro parecer, el supuesto regulado en la norma impugnada se trata de un caso de excepción en la que se atestigua la desaparición de poderes en el interior del orden jurídico local, en el que precisamente aplican reglas excepcionales en cuanto a los mecanismos para convocar a elecciones a fin de integrar los poderes desaparecidos. Consecuentemente, se trata de supuestos de hecho en los que no aplican las reglas ordinarias establecidas para los procesos electorales federales y locales en la elecciones de los poderes ejecutivos y legislativos, sino mandatos constitucionales diversos para hacer frente al caso de emergencia que se vive en dicha entidad federativa.

⁴⁷ Debe reiterarse en este momento, en atención a lo explicado en el apartado de legitimación de la presente sentencia, que este Tribunal Pleno puede analizar la constitucionalidad del precepto reclamado, pues en el mismo se regulan aspectos relacionados de manera indirecta con los procesos electorales y, por ende, resulta legítimo que haya sido objetado por un partido político. Como se desprende de la transcripción, la norma cuestionada establece la facultad del titular del Ejecutivo para convocar a elecciones extraordinarias en colaboración con el Instituto Electoral Local cuando desaparezca el Poder Legislativo. En ese tenor, esta Suprema Corte entiende que la norma detenta naturaleza electoral, pues indirectamente se está previendo un supuesto de excepción para convocar a elecciones en donde los ciudadanos del Estado de Oaxaca podrán ejercer su derecho al sufragio activo, independientemente de la causa que motivó dicha elección extraordinaria. Por su parte, el partido político presentó la demanda de inconstitucionalidad con la intención no de refutar el procedimiento de desaparición de poderes y las reglas para elegir a los nuevos integrantes de los mismos, sino que sus conceptos de invalidez van dirigidos a contrariar la validez de las competencias del Ejecutivo para dar pie a una elección extraordinaria. Consecuentemente, se estima que no estamos ante un supuesto de regulación orgánica de la integración de los poderes, sino lo que se busca es analizar la constitucionalidad de la participación del Titular del Ejecutivo Estatal en el procedimiento que da lugar a una elección de los miembros de la legislatura. Así las cosas, este caso difiere de lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas, resuelta el diez de septiembre del dos mil quince, en la que se sobreseyó la acción por lo que hace al artículo 130, séptimo párrafo, de la Constitución Federal, toda vez que esa norma únicamente regulaba los supuestos de desaparición de los ayuntamientos, sin prever facultades para la convocatoria de una o unas ulteriores elecciones.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

222. En otras palabras, como se ha venido señalando a lo largo de toda la ejecutoria, la denominada reforma político-electoral instauró un sistema con reglas precisas y determinadas para las elecciones federales y locales tanto del Poder Ejecutivo en los distintos órdenes de gobierno como para las de los Poderes Legislativos Locales y la integración de los municipios. Estas reglas tienen como premisa un sistema electoral en donde participa el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos electorales, así como ciertas autoridades jurisdiccionales, para la conducción de la totalidad del proceso electoral, así como para la resolución de los conflictos de los respectivos comicios electorales. La Constitución Federal contempla entonces reglas y principios sobre cómo se llevan a cabo tales elecciones, cuáles son las autoridades competentes para regular los diferentes comicios federales y locales, las distintas facultades de estos órganos, la forma de integración de los poderes, el financiamiento de los partidos políticos y su fiscalización, la instauración de la figura de las candidaturas independientes, entre otras muchas cuestiones.

223. Sin embargo, al margen de estas reglas electorales previstas en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, el propio texto constitucional contempla supuestos de hecho diferenciados, en los que se aplican reglas excepcionales para la elección del titular del Poder Ejecutivo Estatal, así como para la convocatoria de las respectivas elecciones de los miembros del Poder Legislativo. Estos supuestos surgen cuando existe una desaparición de los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en el interior de un orden jurídico estatal; es decir, cuando hayan desaparecido la totalidad de los poderes constitucionales de una entidad federativa.

224. El artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal⁴⁸ prevé que le corresponde al Senado de la República declarar cuando hayan desaparecido

⁴⁸ **Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado: [...]

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

la totalidad de los poderes constitucionales de un Estado. Ello, para una vez decretada la desaparición, el propio Senado, a propuesta del Presidente de la República mediante una terna, nombre a un Gobernador Provisional, para que éste convoque a elecciones extraordinarias a fin de elegir a los nuevos miembros de la legislatura estatal. Aclarándose que esta disposición tiene vigencia siempre y cuando las Constituciones Locales no regulen el procedimiento en específico.

225. En ese sentido, por lo que hace al Estado de Oaxaca, en su texto constitucional se advierten lineamientos específicos sobre qué sucede ante un supuesto de desaparición de poderes, regulación consentida por la propia Constitución Federal por la citada fracción V del artículo 76 y emitida en uso de las facultades residuales para regular todo lo concerniente a su ámbito interno que no tenga lineamiento constitucional.

226. En el artículo 72 de la Constitución Local⁴⁹ se reglamenta lo relativo a las ausencias absolutas del Titular del Ejecutivo. Sin embargo, en las tres

que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso. [...].”

⁴⁹ **“ARTÍCULO 72.** Las faltas absolutas del Gobernador serán cubiertas con arreglo a las disposiciones siguientes:

I. Si la falta ocurriere estando reunido el Congreso en período ordinario o extraordinario de sesiones, inmediatamente procederá a la elección de Gobernador Interino Constitucional por el voto de las dos terceras partes de la Asamblea. Se considerarán, como falta absoluta, los siguientes casos:

A). Muerte, incapacidad grave y abandono del cargo por más de treinta días;

B). Cargos de responsabilidad oficial, revocación de mandato o delitos del orden común calificados por el Congreso del Estado, erigido en Gran Jurado;

C). Haber solicitado licencia por más de seis meses, salvo que ocupe otra función en el Gobierno Federal;

D). Renuncia expresa por causa grave que será calificada por el Congreso del Estado;

E). Por virtud de una resolución de destitución emitida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;

II. Si la falta ocurriere estando la Legislatura en receso, se reunirá a más tardar dentro de los siete días siguientes, sin necesidad de convocatoria, y sólo para el efecto de hacer la elección en los términos de la fracción anterior; presidirá las sesiones el Presidente de la Diputación Permanente;

III. El Gobernador Constitucional Electo conforme a la fracción I, convocará a elecciones de manera que el nuevamente electo para completar el término legal, tome posesión a más tardar a los seis meses de ocurrida la falta;

IV. Si la falta se presentare en los últimos tres años del período constitucional, se elegirá Gobernador Constitucional en los términos de la Fracción Primera, el que deberá terminar el período respectivo;

V. Si por cualquiera circunstancia, no pudieren reunirse la Legislatura o la Diputación Permanente y desaparecieren los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia o el Magistrado que lo substituya, se hará cargo del Ejecutivo del Estado y convocará a elecciones de diputados y Gobernador, las cuales se efectuarán a los treinta días de que se haya producido la desaparición; los diputados electos instalarán la Legislatura a los quince días de efectuadas las elecciones, y el Gobernador tomará posesión a los quince días de instalada la Legislatura;

VI. Si hubiere completa desaparición de Poderes del Estado, asumirá el cargo de Gobernador Provisional cualquiera de los dos Senadores, en funciones, electos por el Estado, a juicio de la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

últimas fracciones de dicho precepto, se prevén reglas concretas en cuanto a qué sucede ante la desaparición de alguno o de todos los poderes del Estado de Oaxaca.

227. En las fracciones I a IV se señala cuándo hay una falta absoluta del titular del Ejecutivo Estatal y se establece el procedimiento que seguirá el Congreso Local para elegir al Gobernador o Gobernadora (Interina o Constitucional) si la falta ocurriere dentro o después de tres años de iniciado el periodo correspondiente).
228. No obstante, en las fracciones V, VI y VII, se regula la elección del Gobernador o Gobernadora ante los casos de desaparición del Poder Legislativo o de todos los poderes de esa entidad federativa (supuesto de hecho que coincide con lo previsto en el artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal). En la fracción V se dice que por cualquier circunstancia, si no se puede reunir la legislatura o la comisión permanente y **desaparecen** los Poderes Legislativo y Ejecutivo, el Presidente del Tribunal Superior se hará cargo del Ejecutivo y convocará a elecciones de diputados y Gobernador, instalándose primero la legislatura y después el titular del Ejecutivo.
229. Por su parte, en las fracciones VI y VII, se dice que ante la completa desaparición de poderes del Estado de Oaxaca, asumirá el cargo de Gobernador Provisional cualquiera de los dos senadores en funciones a juicio de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en términos del artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal. La persona designada tomará posesión del cargo como Gobernador Provisional y procederá a la

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en los términos de la parte conducente de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República. El Gobernador Provisional electo tomará posesión del cargo tan pronto como tenga conocimiento de su designación y procederá a la integración de los Poderes en la forma establecida en la fracción anterior, debiendo tomar posesión los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el mismo día en que lo haga el Gobernador;

VII. Si no obstante las prevenciones anteriores, se presentare el caso previsto por la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal, el Gobernador Provisional que nombre el Senado deberá convocar a elecciones de diputados al día siguiente de que tome posesión del cargo; estas elecciones deberán efectuarse a los treinta días de la convocatoria, y la Legislatura deberá quedar instalada dentro de los veinte días siguientes; y una vez en funciones la Legislatura, procederá como está prevenido en la fracción primera de este artículo”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

integración de los tres poderes, convocando a elecciones para la Cámara de Diputados y para el respectivo titular del Ejecutivo Estatal.

230. Asimismo, en la fracción VII, se señala que a pesar de las previsiones anteriores, si el Senado de la República declara la desaparición de todos los poderes constitucionales del Estado, el propio Senado designará al Gobernador o Gobernadora Provisional, quien deberá convocar a elecciones de diputados al día siguiente en que tome posesión del cargo para efectuarse a los treinta días de la convocatoria y, una vez instalada la legislatura, se procederá a la elección del titular del Ejecutivo Interno conforme a la fracción I de ese artículo 72 de la Constitución Local.

231. Dicho lo anterior, esta Suprema Corte entiende que la norma impugnada actualiza su contenido ante lo regulado en estas tres fracciones. Primero, porque habla de la desaparición del Poder Legislativo y ello se puede dar cuando sólo desaparezcan el Poder Legislativo y Ejecutivo (fracción V) o cuando hayan desaparecido la totalidad de los poderes y proceda el procedimiento de designación por parte del Senado de la República (fracciones VI y VII, en concordancia con el artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal).

232. Así, se entiende que esta facultad del Gobernador o Gobernadora provisional para convocar a elecciones de los miembros de la legislatura se da en un caso de excepción, en el que precisamente su contenido cobra vigencia ante la desaparición de dos o todos los poderes del Estado, supuestos que no están regulados en las reglas ordinarias de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal respecto a la organización de los procesos federales y locales competencia del Instituto Nacional Electoral y/o de los organismos públicos electorales locales.

233. Dicho en otras palabras, esta Suprema Corte no advierte una invalidez del precepto cuestionado a raíz de las normas constitucionales o convencionales citadas por el partido promovente, pues no se afecta el régimen de competencias, reglas y principios en cuanto a la función estatal de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

organización de las elecciones federales y locales imperante en la Constitución Federal. La desaparición de poderes; en específico, del Poder Legislativo de una entidad federativa, es un supuesto de excepción en el cual participan otros tipos de controles políticos. Es por eso que, desde la propia Constitución Federal, se establecen lineamientos precisos para el caso de desaparición de todos los poderes constitucionales (que el Gobernador o Gobernadora provisional convoque a elecciones) y, a partir de la competencia residual, se permite que las entidades federativas regulen los distintos supuestos de desaparición de algunos o de todos los poderes para afrontar dichos casos de emergencia.

234. Adicionalmente, este Tribunal Pleno reconoce la constitucionalidad de la norma impugnada, pues la misma intenta dar una coherencia al sistema electoral y permite que concurren los distintos órganos ajenos a los poderes clásicos del Estado en la organización de las elecciones; es decir, es la propia disposición de la Constitución Local la que establece que le corresponde al titular del Poder Ejecutivo acordar y emitir el decreto correspondiente para proceder a la elección de los miembros de la legislatura ante la desaparición; sin embargo, indica que para llevar a cabo tal procedimiento se dará participación en la organización y convocatoria al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, al ser la autoridad especializada en la materia⁵⁰.

235. Por lo tanto, lejos de ser un precepto contrario al sistema electoral imperante en nuestro país, la norma objetada regula un supuesto de excepción en el que desaparece el Poder Legislativo o la totalidad de los poderes constitucionales del Estado y da participación y colaboración al órgano encargado de las elecciones para poder desahogar de la mejor manera la elección extraordinaria de los miembros de la legislatura. Consecuentemente, se reconoce la constitucionalidad del artículo 79, fracción XXI, de la Constitución Local.

⁵⁰ Este mandato de la Constitución Local no cae en un contrasentido, pues la desaparición del Poder Legislativo o de todos los poderes constitucionales del Estado no conlleva de manera forzosa a la inexistencia del resto de los órganos constitucionales con competencias específicas al interior del orden jurídico estatal, como lo puede ser el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, como órgano autónomo y con personalidad propia.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

236. Ahora, dado que se abordaron todos los conceptos de invalidez en contra de las modificaciones al texto constitucional del Estado de Oaxaca, se pasa al estudio de las violaciones al procedimiento legislativo en la expedición de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**IX. ANÁLISIS DE LAS ALEGADAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO
LEGISLATIVO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY
ELECTORAL LOCAL**

237. En su primer concepto de invalidez de la demanda de la acción de inconstitucionalidad 59/2015, los diputados accionantes solicitaron la invalidez del Decreto 1290, por medio del cual se promulgó y publicó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, por actualizarse vicios trascendentes en el procedimiento legislativo que transgreden lo previsto en los artículos 1º; 2º; 9º; 13; 14; 16; 40; 41, fracciones I, II, III, IV, V, VI; 49; 73, fracción XXIX-U; 115; 116, fracción IV; 117; 124 y 133 de la Constitución Federal, así como los numerales 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 7, 12, párrafo 2, 226 y 232 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 1 y 85, párrafo 5, de la Ley General de Partidos Políticos.

238. A su juicio, en síntesis, se violaron los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, pues ocurrieron las siguientes deficiencias legislativas de potencial invalidatorio:

- a) No existió quórum legal para sesionar válidamente;
- b) El proyecto de dictamen de la comisión dictaminadora no se hizo del conocimiento de los miembros de la legislatura antes de la sesión convocada a las veintidós horas del nueve de julio de dos mil quince;
- c) El proyecto de dictamen no se entregó de forma física a los diputados, a pesar de los acuerdos al respecto de los miembros del Congreso, sino que únicamente se proyectó para su conocimiento a las veintiún horas con treinta minutos del día de la sesión;

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- d) Jamás se dio inicio correctamente a la sesión en el Salón de Plenos del Congreso Local a las veintidós horas del nueve de julio de dos mil quince, toda vez que no se acreditaba el quórum legal;
- e) No se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en la discusión y aprobación de la legislación;
- f) La Presidenta de la Mesa Directiva, sin someter a un proceso de deliberación pública, tomó votación y detalló que el dictamen era aprobado supuestamente por veinticuatro votos (cuando sólo se encontraban presentes dieciocho diputados); y
- g) El acta de la sesión correspondiente no fue sometida a consideración del Pleno del Congreso Local para su aprobación definitiva.

239. Este Tribunal Pleno considera como **fundados** ciertos planteamientos de invalidez por vicios en el procedimiento, pues valorando en forma conjunta todas las incidencias que se dieron en trámite del procedimiento legislativo del decreto impugnado se llega a la convicción de que existe una violación trascendental a los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa. En suma, a pesar de la existencia del quórum legal para haber llevado a cabo la sesión de nueve de julio de dos mil quince en la que se aprobó el decreto reclamado, lo cierto es que la falta de entrega del dictamen previo a la sesión y el cambio de salón para sesionar una vez que había iniciado la misma tuvo como consecuencia la exclusión arbitraria de un grupo político que vulneró sustancialmente el principio de democracia deliberativa.

240. Antes de abundar sobre las razones para declarar la inconstitucionalidad del decreto reclamado, en primer lugar, es necesario destacar que esta Suprema Corte aborda de forma primigenia los razonamientos de inconstitucionalidad de índole procesal, pues al estar destinados a contrariar la validez de la propia discusión y aprobación de la ley electoral impugnada, resultan de previo y especial pronunciamiento al tener el potencial de invalidar la totalidad de la legislación. Lo anterior, con fundamento en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, criterio que se refleja en la tesis P./J. 32/2007 de rubro: “**ACCIÓN DE**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS”⁵¹.

241. Dicho lo anterior, con el objeto de explicar detalladamente los motivos para declarar inconstitucional el decreto 1290, se dará cuenta de los precedentes y criterios que se tienen sobre los requisitos constitucionales para verificar la idoneidad de un procedimiento legislativo y, posteriormente, se detallará cómo fue el trabajo legislativo de expedición del citado decreto y se verificará el cumplimiento o no de las reglas establecidas para su emisión y su posible transgresión a la luz de las reglas y principios de la Constitución Federal.

242. **Criterios de la Suprema Corte.** Esta Suprema Corte cuenta con una gran variedad de precedentes en acción de inconstitucionalidad en los que se ha verificado la legalidad de los procedimientos de expedición de normas. En suma, este Tribunal Pleno ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional, exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad y de democracia deliberativa. Se busca, al final de cuentas, que las normas cuenten efectivamente con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura, lo cual se obtiene con el respeto

⁵¹ Tesis emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, de texto: “El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

de las reglas de votación, la publicidad de las mismas, y la participación de todos las fuerzas políticas al interior del órgano.

243. Los criterios más importantes al respecto son los que tomó este Tribunal Pleno al fallar las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006.

244. La primera acción se resolvió el trece de junio de dos mil cinco. En ese caso, la parte demandante adujo violaciones al procedimiento legislativo que dio origen al artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que no existieron violaciones con potencial invalidatorio; sin embargo, sentó un importante precedente en cuanto a las reglas y principios que deben acatarse en un procedimiento legislativo en atención a las garantías de debido proceso y legalidad. En la sentencia se dijo lo siguiente:

De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal⁵² y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentarias, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario, que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias 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 y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la

⁵² “Artículo 14. [...]”

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo —algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto— son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos⁵³.

245. Se tiene entonces que lo mínimo indispensable que debe de cumplirse en un trabajo legislativo es el respeto a las reglas de votación, a la publicidad y a la participación de todas las fuerzas políticas del órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, con el fin de que se asegure la expresión de su opinión y defensa en un contexto de deliberación pública.

246. Asimismo, en el respectivo fallo se dijo que existen dos principios legislativos fundamentales que deben ser considerados para conocer del potencial invalidatorio del acto legislativo: la economía procesal y la equidad en la deliberación parlamentaria⁵⁴.

⁵³ Hojas 76 a 79 de la respectiva sentencia. Este criterio se refleja en la tesis aislada L/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 717, de rubro: “**PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL**”.

⁵⁴ Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto: “**FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO**”. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

247. El primero de estos dos principios busca quitarle rigidez al procedimiento legislativo; es decir, pretende no reponer procedimientos que no cambiarían de manera sustancial la voluntad parlamentaria expresada en la votación; por otra parte, el segundo principio considera que no todas las violaciones procedimentales son irrelevantes. Ambos principios deben entenderse no como excluyentes, sino que deben ser interpretados de manera conjunta para poder determinar con mayor certeza si existieron violaciones sustanciales al procedimiento legislativo.

248. Por su parte, el segundo precedente de importancia para el caso que nos ocupa es la referida acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006. En este asunto, se reclamó la inconstitucionalidad de un decreto publicado el dieciséis de octubre de dos mil seis, en el que, entre otras cuestiones, se hicieron modificaciones a la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California. El Tribunal Pleno aplicó los criterios sobre los vicios con potencial invalidatorio antes mencionados y llegó a la conclusión de que se transgredían los principios de legalidad y democracia deliberativa.

249. En la sentencia se puede apreciar que la razón primordial fue que las irregularidades en el procedimiento tuvieron un gran impacto en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria. Primero, porque el decreto fue aprobado dispensando la totalidad de los trámites legislativos bajo un carácter de urgencia que jamás fue motivado; es decir, se presentó la iniciativa legislativa y desde ese momento se dispensaron todos los trámites (incluyendo el dictamen) y se pasó directamente a la aprobación de la ley. Además, de que

precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

si bien es cierto existía premura en la expedición de las normas al tratarse de material electoral, lo cual se advirtió de manera implícita, el Tribunal Pleno mencionó que esa sola razón (el cumplimiento del plazo de noventa días de expedición de las normas electorales antes del inicio del proceso electoral) no podía justificar el uso extraordinario de las facultades de dispensa urgente de los trámites legislativos.

250. Así, se invalidó el decreto impugnado, pues sí se impidió que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada - al haber sido presentada el mismo día en que fue discutida- y, por ende, de debatir sobre ella con verdadero conocimiento de su contenido y alcance. Lo anterior, se insiste, porque el mismo día en que se presentó la iniciativa, fue que se discutió; a saber, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose, por la mayoría, el que fuera dictaminada por las Comisiones correspondientes; de ahí que no fue posible considerar que una norma general, producto de un procedimiento tan acelerado para su aprobación, pudiera ser resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo.

251. Además, tal como se destacó en la sentencia, *“la propia votación con la que fue aprobada la ley impugnada (trece votos a favor, doce en contra), nos da la pauta de que, a final de cuentas, fue aprobada, porque existe una mayoría parlamentaria, que logró imponerse, no por el simple hecho de ser la fuerza mayoritaria, la que, en todo caso, dada su naturaleza, eventualmente llegará a imponerse, sino porque, partiendo de esa circunstancia, hizo uso de un mecanismo legal -la supuesta urgencia para aprobar la norma y, por ende, la dispensa en su trámite- que, de ninguna manera, fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que, razonablemente, justifiquen tal urgencia, pero en los que, de cualquier modo, siempre deberá atenderse a los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario”*⁵⁵.

⁵⁵ Página 204 de la respectiva sentencia.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

252. En suma, este Tribunal Pleno advierte que los precedentes de esta Suprema Corte son claros al establecer que no todas las violaciones procedimentales son dignas de invalidar un decreto legislativo, ello con la finalidad de respetar el principio de economía procesal y bajo la premisa de que no todas las reposiciones del procedimiento implicarían un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada; sin embargo, analizando el proceso en su integridad y tomando en cuenta que la regulación del mismo raramente es única e invariable, con el objeto de garantizar los principios constitucionales de legalidad, seguridad y democracia deliberativa, los órganos legislativos están obligados a respetar el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; a culminar el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas, y a que sus deliberaciones y votaciones sean públicas.

253. Ahora bien, dicho lo anterior, se tiene que en el procedimiento que dio lugar a la expedición de la ley electoral local impugnada existen deficiencias en el cumplimiento de las reglas que rigen el respectivo procedimiento legislativo que, al final de cuentas, conllevan a una afectación grave a la participación de las fuerzas políticas del Congreso Local en condiciones de libertad e igualdad.

254. **Marco normativo estatal.** Se tiene que de una interpretación de la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Oaxaca y su reglamento interno, se desprenden el siguiente marco normativo que determina el desarrollo de los trabajos legislativos en el Congreso Estatal.

- a) La Constitución del Estado de Oaxaca establece en su artículo 31 que el Poder Legislativo Estatal lo ejerce el Congreso Local, el cual estará integrado por diputados que serán electos cada tres años⁵⁶.
- b) Según los artículos 33 de la Constitución Local y 3 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el Congreso estará conformado por cuarenta y dos diputados, veinticinco de los cuales serán electos por la vía de la

⁵⁶ **Artículo 31.-** El Poder Legislativo se ejerce por el Congreso del Estado, y estará integrado por diputados que serán electos cada tres años por los ciudadanos oaxaqueños, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; por cada diputado propietario se elegirá un suplente”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

mayoría relativa y diecisiete que serán electos por concepto de representación proporcional⁵⁷.

- c) En su artículo 51⁵⁸, la Constitución Local determina que la discusión y aprobación de leyes por parte del Congreso debe sujetarse a lo establecido en la propia Constitución, así como en la normatividad que para dichos efectos establezca el Congreso -la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y su reglamento-.
- d) Dentro de las facultades del Congreso, se encuentran las de expedir leyes reglamentarias y ejercer las facultades que le confiere la Constitución Federal⁵⁹.
- e) El artículo 42 de la Constitución Local prevé que el Congreso de Oaxaca tendrá dos periodos ordinarios de sesiones⁶⁰. El primero dará principio el día quince de noviembre y concluirá el quince de abril y, el segundo, iniciará el primero de julio y concluirá el treinta de septiembre.
- f) La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca regula el funcionamiento interno del Congreso, estableciendo las atribuciones, derechos y obligaciones que tienen los legisladores locales. Asimismo,

⁵⁷ **Artículo 33.-** El Congreso del Estado estará integrado por 25 diputados electos según el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 17 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de lista votada en una sola circunscripción plurinominal y se sujetará a lo que en lo particular disponga la ley y a las bases siguientes (...).

ARTÍCULO 3º.- La Legislatura del Estado, se integrará por 25 Diputados electos según el principio de mayoría relativa, en Distritos Electorales Uninominales y 17 Diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional en una sola circunscripción Estatal. Los Diputados de Mayoría relativa y los de Representación Proporcional, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones”.

⁵⁸ **Artículo 51.-** La discusión y aprobación de las leyes se hará con sujeción a las disposiciones de esta Constitución y la normatividad del Congreso del Estado; todas las iniciativas serán turnadas a las comisiones competentes para ser dictaminadas de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso.

El Gobernador del Estado podrá presentar una iniciativa de reforma constitucional y hasta dos iniciativas de ley o decreto con carácter preferente; lo deberá hacer durante los primeros quince días naturales de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado. Dichas iniciativas deberán ser dictaminadas y votadas por el Pleno antes de que concluya el periodo.

Si las comisiones a las que se turnaron las iniciativas preferentes no presentan el dictamen correspondiente en el plazo de treinta días naturales, la Mesa Directiva del Congreso formulará excitativa pública para que lo hagan en los siguientes diez días. En caso de que no presenten el dictamen, la Mesa Directiva presentará la exposición de motivos de la iniciativa como dictamen y lo someterá a consideración del Pleno del Congreso del Estado, para que éste lo discuta y vote a más tardar en la siguiente sesión del mismo periodo ordinario, en los mismos términos y condiciones que prevea la ley. [...]”.

⁵⁹ **Artículo 59.-** Son facultades del Congreso del Estado:

(...)

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

[...]”.

⁶⁰ **ARTÍCULO 42.-** La Legislatura tendrá periodos ordinarios de sesiones dos veces al año; el primer periodo de sesiones dará principio el día quince de noviembre y concluirá el quince de abril, y el segundo periodo, dará principio el primero de julio y concluirá el treinta de septiembre. [...]”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

el Reglamento Interior del Congreso regula tanto las sesiones como los debates y menciona los tipos de sesiones que se celebran en el Congreso⁶¹.

- g) En el artículo 51 del mismo ordenamiento se establecen los asuntos que se verán en las sesiones del Congreso. Destacan las sesiones ordinarias, en las que podrán analizarse, según el mencionado artículo en su fracción IV, los “dictámenes de proyecto de Ley o Decreto”. Las sesiones extraordinarias se convocarán para algún asunto en particular, incluyendo los proyectos de ley.
- h) El artículo 47 de la Constitución Local⁶² y el artículo 63 del Reglamento Interior del Congreso señalan que para que pueda existir cualquier tipo de sesión se requiere la presencia de más de la mitad del número total de los diputados y diputadas.
- i) El artículo 141 del Reglamento Interior⁶³ prevé que los proyectos de ley deberán ser aprobados por la mayoría de los diputados presentes del Pleno del Congreso Local. Adicionalmente, el artículo 144 del mismo ordenamiento⁶⁴ dispone que las votaciones de cualquier clase se verificarán por mayoría de votos, a no ser en los casos en que la Constitución Local, la Ley Orgánica o el propio reglamento exijan un mayor número.
- j) El Capítulo III del Título Cuarto (“Del Funcionamiento del Congreso”) del Reglamento Interior detalla la forma en que debe desarrollarse el proceso para presentar iniciativas de ley o de decreto. Por su parte, los Capítulos I y IV de ese título desarrollan el modo en que deben presentarse y transcurrir los debates parlamentarios, estableciendo los

⁶¹ “**Artículo 49.-** Las sesiones serán: I.- Ordinarias; II.- Extraordinarias; III.- Solemnes; IV.- Públicas; V.- Secretas; VI.- Permanentes; VII.- Especiales;”.

⁶² “**ARTÍCULO 47.** La Legislatura no podrá abrir sus sesiones ni ejercer su cometido, sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes, deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes propietarios y suplentes a que concurran dentro de un plazo que no excederá de diez días, apercibiendo a los propietarios de que si no lo hacen, se entenderá no aceptado el cargo; y si tampoco asistieren los suplentes, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones”.

⁶³ “**ARTÍCULO 141.-** Las votaciones de proyecto de Ley deberán ser aprobadas por lo menos por la mayoría de los Diputados presentes. Sin la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes de la Legislatura, no podrá verificarse sesión alguna, en la que se propondrá o discutirá el desafuero del Gobernador o de cualquier otro Diputado”.

⁶⁴ “**ARTÍCULO 144.-** Las votaciones de cualquier clase que sean se verificarán por mayoría de votos, a no ser en los casos en que la Constitución local, la Ley Orgánica del Congreso o este Reglamento, exijan mayor número”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

límites, pautas e interrupciones de los mismos, así como las diferentes reglas para el desahogo de las sesiones.

- k) Entre los lineamientos más importantes, destacan los previstos en los artículos 81 y 83 del reglamento⁶⁵, en los que se dice que todo proyecto de ley se discutirá primero en lo general y después en lo particular y que, llegada la hora de la discusión en Pleno, se leerá la iniciativa, proposición y oficio que hubiere provocado la sesión y después el dictamen de la Comisión.
- l) Por su parte, el artículo 95 del reglamento señala que, cuando la falta de *quórum* sea dudosa, la Presidencia de la Cámara deberá proceder a pasar lista para verificar si hay o no el *quórum* legal; si se comprueba la falta de *quórum*, se levantará la sesión⁶⁶.
- m) Además, el artículo 98 del reglamento⁶⁷ prevé que sólo podrán suspenderse las discusiones por ciertos motivos, entre los que se incluyen los serios desórdenes en la legislatura misma o en las galerías.
- n) El artículo 128 reglamenta los tres tipos de votación que pueden darse en el Congreso: nominal, económica y por cédula. Las votaciones nominales, en términos del artículo 130, se darán en dos supuestos: 1) cuando se pregunte si hay lugar o no a aprobar algún proyecto de ley en lo general y; 2) cuando se cuestione a los diputados si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo.
- o) Respecto al lugar físico donde se llevan a cabo las actividades legislativas, el artículo 173 del reglamento en cuestión establece que el

⁶⁵ **“ARTÍCULO 81.-** Llegada la hora de la discusión se leerá la iniciativa, proposición u oficio que le hubiere provocado, y después el Dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió el voto particular”.

“ARTÍCULO 83.- Todo proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea, en su conjunto, y después en lo particular cada uno de los artículos; cuando conste de un solo artículo será discutido una sola vez”.

⁶⁶ **“Artículo 95.-** Si durante el curso de una sesión, algunos de los miembros de la Cámara reclamara quórum y la falta de éste fuere verdaderamente notoria, bastará una simple declaración del Presidente de la Cámara, sobre el particular para levantar la sesión; en todo caso, y cuando dicha falta de quórum sea dudosa deberá proceder a pasar lista y comprobada aquella, se levantará la sesión”.

⁶⁷ **“ARTÍCULO 98.-** Sólo podrán suspenderse las discusiones por los motivos siguientes:

I.- Por el acto de levantar la sesión;

II.- Por serios desórdenes en la Legislatura misma o en las galerías;

III.- Por haberse incompletado el quórum;

IV.- Porque la Legislatura acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor gravedad o urgencia; y

V.- Por alguna proposición suspensiva que presente algún integrante de la Legislatura y sea aprobada por ésta”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

Congreso no podrá reunirse fuera del recinto que está destinado al efecto, salvo que por causa de fuerza mayor o por circunstancias imprevistas, no pudiere reunirse en el recinto parlamentario⁶⁸. El artículo 48 de la Constitución Local⁶⁹ prevé que la Ciudad de Oaxaca será el lugar donde resida y celebre sus sesiones el Poder Legislativo y no podrá instalarse en otro punto a menos de que así lo acuerden las tres cuartas partes de los diputados presentes en la respectiva sesión del Congreso. En el mismo sentido, en los artículos 6 y 15 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo⁷⁰, se dice que el Congreso tendrá su residencia oficial en la Ciudad de Oaxaca de Juárez y celebrará sus sesiones en su edificio sede, cuyo recinto será inviolable y toda fuerza pública tiene impedido el acceso, salvo permiso del Presidente del Congreso o de la Diputación Permanente.

p) Finalmente, los artículos 55 de la Constitución Local⁷¹ y 75 a 78 del Reglamento Interno del Congreso⁷² regulan lo relativo a la dispensa de

⁶⁸ **Artículo 173.-** El Congreso del Estado, no podrá reunirse para tomar acuerdo o determinación Oficial alguna fuera del recinto que está destinado al efecto, salvo el caso que por fuerza mayor o por circunstancias imprevistas, no pudiere reunirse en el Recinto Parlamentario, en estos casos, la Legislatura podrá constituirse en el local distinto al Oficial, al efecto investirá de legalidad necesaria al lugar que ocupen, expedirá el Decreto correspondiente y dará aviso a las autoridades oficiales, informando sobre los motivos que hayan existido para tomar tal determinación, en igual forma para cuando se trate de la Sesión Solemne del primero de diciembre en que deba tomar posesión el Gobernador Constitucional. Una vez desaparecidas las causas que motivaron el cambio del recinto, volverá nuevamente al Recinto Oficial”.

⁶⁹ **ARTÍCULO 48.-** La Ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, será el lugar donde la Legislatura celebre sus sesiones y donde residirán los Poderes del Estado; y no podrán trasladarse a otro punto, sin que así lo acuerden las tres cuartas partes de los Diputados presentes”.

⁷⁰ **ARTÍCULO 6º.-** El Congreso del Estado, tendrá su residencia oficial en la Ciudad de Oaxaca de Juárez, celebrará sus sesiones en el edificio sede del Poder Legislativo y no podrá trasladarse a otro lugar, sin que así lo acuerden las tres cuartas partes de los Diputados presentes”.

ARTÍCULO 15.- El Recinto del Congreso es inviolable, toda fuerza pública tiene impedido el acceso al mismo, salvo con el correspondiente permiso del Presidente del Congreso o de la Diputación Permanente en su caso, bajo cuyo mando quedarán dichas fuerzas”.

⁷¹ **ARTÍCULO 55.** En los casos de urgencia notoria calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, la Legislatura puede reducir o dispensar los trámites establecidos por el Reglamento de Debates, menos el relativo al dictamen de comisión, el que sólo podrá suprimirse en los casos de obvia resolución, calificada en la misma forma”.

⁷² **ARTÍCULO 75.-** En los casos de notoria urgencia, calificada por el voto de dos tercios de los Diputados presentes, la Legislatura puede reducir los trámites citados, pero menos el Dictamen de Comisión, que solo puede suprimirse en los casos de obvia resolución calificada en la misma forma”.

ARTÍCULO 76.- Cuando se pida dispensa de trámite, puede hacerse verbalmente; pero si se encuentra oposición, la petición se formulará por escrito y se discutirá como se expresa en el artículo siguiente”.

ARTÍCULO 77.- Esta proposición se discutirá desde luego, pudiendo hablar tres Diputados en pro y tres en contra. Enseguida se procederá a votar”.

ARTÍCULO 78.- Se necesitará el voto de las dos terceras partes:

I.- Para reducir o dispensar el trámite en los casos del artículo 55 de la Constitución Política del Estado;

II.- Para discutir de preferencia cualquier dictamen de los señalados por el Presidente, o para discutirlo a pesar de no haber sido designado al efecto”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

trámites legislativos. En particular, se establece que en los casos de notoria urgencia, calificada por el voto de dos terceras partes de los diputados presentes, la legislatura podrá reducir los trámites legislativos, pero menos el Dictamen de Comisión, que sólo puede suprimirse en los casos de obvia resolución calificada en la misma forma.

255. **Desarrollo del procedimiento legislativo.** Ahora, detallado el marco normativo para el trabajo legislativo en el Estado de Oaxaca, este Tribunal Pleno pasa a explicar cómo se llevó a cabo el procedimiento legislativo en relación con el decreto 1290 que nos ocupa. Sobre este punto, es necesario recalcar que en repetidas ocasiones, durante la instrucción del asunto, por acuerdo de diez y veinticinco de agosto de dos mil quince, el Ministro Instructor requirió al Poder Legislativo que presentara la totalidad de las constancias del procedimiento o que informara si las remitidas al rendir los informes de la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 59/2015, 61/2015 y 62/2015 era el total del trabajo legislativo.

256. Al respecto, se tiene entonces que el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca negó que existieran más constancias del trabajo legislativo y únicamente remitió: a) catorce iniciativas de reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales con los respectivos oficios del oficial mayor en los que las remitía a las comisiones dictaminadoras; b) el dictamen emitido el ocho de julio de dos mil quince por las Comisiones Permanentes de Administración de Justicia y Democracia Participativa con Igualdad de Oportunidades, en el que se abordó todas estas iniciativas y se propuso en lugar de hacer modificaciones, expedir la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca; c) el acta de nueve de julio de dos mil quince de la Sesión Extraordinaria del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Oaxaca, en la que se aprobó el dictamen de la referida ley electoral local; d) la versión estenográfica de la referida sesión extraordinaria de nueve de julio de dos mil quince, y e) el proyecto de decreto remitido al Poder Legislativo para su promulgación y publicación.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

257. A partir de estas constancias y de los hechos notorios advertidos por esta Suprema Corte, se tiene que el procedimiento legislativo del decreto 1290 se dio de la siguiente manera.

- a) Entre el cinco de diciembre de dos mil trece y el cinco de marzo de dos mil quince, se presentaron catorce iniciativas con reformas y modificaciones al Código Electoral Local. Todas esas iniciativas, en su momento procesal oportuno, fueron remitidas a comisiones dictaminadoras.
- b) Sin tener constancias de cuándo fueron las reuniones de las comisiones o su proceso de elaboración, al no haber sido aportadas al expediente, el ocho de julio de dos mil quince, las Comisiones Permanentes de Administración de Justicia y Democracia Participativa con Igualdad de Oportunidades, en atención a los expedientes 5, 14, 25, 28, 38, 59, 60, 67, 74, 122, 193, 208 y 253, de la primera comisión, y los 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 20, 29, 30 y 34, de la segunda, abordaron las referidas iniciativas y consideraron prudente emitir una nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.
- c) En las consideraciones del dictamen se puede leer que se emite la nueva normatividad electoral local en cumplimiento de las reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, de las leyes generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la reforma a la Constitución Local que se dio el treinta de junio de dos mil quince a través del Decreto 1263, en la cual, en su séptimo transitorio, se indicó que el Congreso Local debería adecuar la legislación secundaria en materia electoral a más tardar noventa días antes del inicio del proceso electoral 2015-2016. Las comisiones dictaminadoras están conformadas por cinco miembros cada una y el dictamen se aprobó por mayoría de tres votos en cada una de ellas.
- d) No se tiene constancia alguna de que el dictamen haya sido remitido física o electrónicamente a los miembros de la legislatura. No obstante, una vez aprobado el dictamen, éste fue presentado al Pleno del

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

Congreso para discutirse en una sesión extraordinaria (de la cual tampoco se tiene constancia de su convocatoria).

- e) Según la constancia del acta certificada de dicha sesión, el nueve de julio de dos mil quince, alrededor de las veintitrés horas, se encontraban presentes en el Recinto Oficial de Sesiones del Congreso Local cuarenta y uno de los cuarenta y dos diputados integrantes de la legislatura⁷³. Al momento de pasarse lista, se relata que varias diputadas y diputados de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional se apoderaron del espacio donde se encuentra la Mesa Directiva, arrebatando los micrófonos, empujando el mobiliario e intentado arrebatar la documentación a la Presidenta de la Mesa Directiva. En la versión estenográfica se aprecia que todas estas personas gritaban y exigían la presentación y entrega del dictamen legislativo. En el acta se menciona que la Presidenta expresó que el dictamen ya había sido distribuido y que se daría cuenta de ello al Pleno.
- f) Ante la insistencia de los diputados inconformes en la entrega del dictamen, se lee en la versión estenográfica que la Presidenta solicita orden y señala que al no existir las condiciones para sesionar, instruye a las y a los diputados trasladarse a la Sala de Juntas de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática en el primer nivel de ese edificio a efecto de llevar a cabo la sesión extraordinaria (en el acta se dice que personas afines a los diputados y diputadas de la fracción del Partido Revolucionario Institucional habían accionado los extintores y arrojado gas lacrimógeno hacia la mesa del presidium y que, por ello, para salvaguardar la integridad física de los legisladores y

⁷³ Los diputados y diputadas eran: 1) Arellanes Caballero Rafael Armando, 2) Avilés Álvarez Alejandro, 3) Barroso Sánchez Javier César, 4) Bello Guerra Sergio Andrés, 5) Bohórquez Reyes Armando Demetrio, 6) Cacho Guzmán Jaime Bolaños, 7) Cruz Cruz Juanita Arcelia, 8) Cruz Vásquez Víctor, 9) Díaz Jiménez Antonia Natividad, 10) Díaz Sánchez Gustavo, 11) Escamilla León Martha Alicia, 12) García Díaz Manuel Andrés, 13) García Guzmán Emilia, 14) García Henestroza Gerardo, 15) García Morales Adolfo, 16) García Morlán Dulce Alejandra, 17) García Sandoval Santiago, 18) Gómez Nucamendi Ericel, 19) González Melo Iraís Francisca, 20) Jiménez Valencia Leslie, 21) José Juan Zoila, 22) López Cruz Remedios Zonia, 23) López Galván Itaisa, 24) López Rodríguez Jesús, 25) López Sánchez Sergio, 26) López Velasco Edith Yolanda, 27) Martínez Cortés Vilma, 28) Martínez Ramírez Alejandro, 29) Matus Fuentes María Luisa, 30) Mejía García Arsenio Lorenzo, 31) Méndez Hernández Jefe, 32) Mendoza Cruz María Lilia Arcelia, 33) Moreno Sada Juan José, 34) Palma López Rosalía, 35) Pérez Morales Manuel, 36) Pineda Gopar Freddy Gil, 37) Ramos Aragón Carlos Alberto, 38) Ricardez Vela María del Carmen, 39) Serrano Toledo Félix Antonio, 40) Toledo Infanzón Adolfo, y 41) Vera Vidal Carlos Alberto.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

con fundamento en los artículos 6, 25 y 26 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se solicitó acudir a las oficinas del Partido de la Revolución Democrática).

- g) Siendo alrededor de las veintitrés horas con veinte minutos del nueve de julio de dos mil quince, una vez reunidos en la Sala de Juntas del Partido de la Revolución Democrática, ante la ausencia del Secretario de la Mesa Directiva, se nombró uno como Secretario Accidental en términos del artículo 21 del Reglamento Interior del Congreso. Hecho lo anterior, se pasó lista, señalando que se encontraban presentes veintitrés legisladores⁷⁴ y haciendo notar que el diputado Anselmo Ortiz García se encontraba de permiso previamente informado a la Mesa Directiva. Así las cosas, se anunció que existía quórum legal para sesionar y se pasó a la aprobación del orden del día, lo cual se efectuó por unanimidad de veintitrés votos⁷⁵.
- h) Así, la Presidenta de la Mesa Directiva puso a trámite el dictamen con proyecto de decreto por el que se crea la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Para ello, solicitó se dispensara la lectura de las iniciativas y oficios que dieron lugar al dictamen, así

⁷⁴ Los veintitrés diputados fueron los que siguen: 1) Arellanes Caballero Rafael Armando, 2) Barroso Sánchez Javier César, 3) Bello Guerra Sergio Andrés, 4) Cacho Guzmán Jaime Bolaños, 5) Cruz Cruz Juanita Arcelia, 6) Cruz Vásquez Víctor, 7) Díaz Jiménez Antonia Natividad, 8) García Henestroza Gerardo, 9) García Morlán Dulce Alejandra, 10) García Sandoval Santiago, 11) Gómez Nucamendi Ericel, 12) González Melo Iraís Francisca, 13) Jiménez Valencia Leslie, 14) José Juan Zoila, 15) López Cruz Remedios Zonia, 16) López Galván Itaisa, 17) López Rodríguez Jesús, 18) López Sánchez Sergio, 19) Martínez Cortés Vilma, 20) Martínez Ramírez Alejandro, 21) Méndez Hernández Jefté, 22) Pérez Morales Manuel, y 23) Serrano Toledo Félix Antonio.

⁷⁵ Cabe destacar que del disco compacto y el acta notarial de diez de julio de dos mil quince presentada por los diputados promoventes como pruebas, no se desprende que la información asentada en el acta legislativa de la sesión de nueve de julio, por lo que respecta al quórum, sea falsa. En relación con el video, no se puede apreciar su contenido al haber sido presentado en un disco compacto quebrado. Respecto al acta de fe de hechos del titular de la Notaría Setenta y Ocho en el Estado de Oaxaca, de su lectura simplemente se desprende que el mismo atestigua los hechos de desorden ocurridos en el interior del Salón de Plenos del Congreso de Oaxaca en la sesión de nueve de julio. Sin embargo, en ningún momento señala que tuvo a la vista todo el tiempo y hasta después de la media noche a los diputados que, según los diputados y diputadas accionantes, se encontraban en el Salón de Plenos y, por ende, no podrían haber estado en la Sala de Juntas al inicio de la respectiva sesión. Por el contrario, afirma que vio a los diputados (Gómez Nucamendi Ericel, Avilés Álvarez Alejandro, Méndez Jefté, Cruz Vásquez Víctor y Pérez Morales Manuel) platicar en el Recinto Legislativo tras la interrupción de la sesión, pero después señala que tuvo que salir del mismo recinto por la percepción de un aroma picante; posteriormente, no dio cuenta si los vio a todos reunidos en el interior del recinto cuando reingresó minutos más tarde. Así, al no existir elementos suficientes para no tener por buena la información detallada en la aludida acta de la sesión de nueve de julio de dos mil quince en relación con el quórum legal, dado que la Secretaria de la Mesa Directiva tiene fe pública, se tiene por válida la información asentada en la misma. Si bien existe incongruencia entre las horas detalladas por el notario y las descritas en el acta respecto al inicio de la sesión en el Recinto Legislativo, no por ello se niega la validez de lo asentado en el acta de la sesión. Véase, el acta presente en las hojas 594 a 601 del cuaderno en que se actúa.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

como la dispensa de la lectura del mismo. Por votación unánime de veintitrés votos se aprobó la referida dispensa.

- i) Enseguida, la Presidenta de la Mesa Directiva sometió a discusión de la asamblea el referido dictamen y preguntó a los diputados y diputadas que integraban las comisiones si deseaban hacer uso de la palabra. Ante la falta de registro e intervención de alguno de los miembros de las comisiones y al no haberse registrado otras intervenciones, se preguntó a la asamblea si se deseaba reservar algún artículo para su discusión en lo particular.
- j) Al no existir reservar, se procedió a votar el dictamen con proyecto de ley en lo general, en forma nominal, dando lugar a su aprobación por unanimidad de veintitrés votos a favor. Acto seguido, se puso a votación el dictamen en lo particular, en forma nominal, siendo aprobado por unanimidad de veintitrés votos a favor. Habiéndose dado cuenta con el dictamen, se ordenó remitir el decreto al Ejecutivo del Estado para los efectos del artículo 53 de la Constitución Local y se levantó la sesión a las veintitrés horas con cuarenta minutos del mismo día nueve de julio de dos mil quince.
- k) Finalmente, el decreto por el que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales se promulgó y publicó bajo el número 1290 en el tomo XCII extra del Periódico Oficial del Estado el mismo nueve de julio de dos mil quince.

258. A partir de lo anterior, este Tribunal Pleno considera **fundados** los argumentos de invalidez del partido político en cuanto a la violación del principio de legalidad y democracia deliberativa. El Congreso del Estado de Oaxaca, si bien cumplió con las reglas establecidas en cuanto al quórum legal para sesionar y el número de diputados para aprobar un proyecto de ley, se estima que se transgredió gravemente las reglas previstas para la discusión democrática dentro del contexto de una deliberación pública de un órgano legislativo en condiciones de libertad e igualdad.

259. En principio, se tiene que el proceso legislativo cumplió en un primer momento las reglas previstas para el trámite de las iniciativas de ley. Las

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

catorce iniciativas presentadas, objeto de análisis del dictamen que motivó el decreto reclamado, fueron presentadas ante el órgano legislativo y turnadas a las comisiones correspondientes.

260. De igual manera, fueron dictaminadas por las Comisiones Permanentes de Administración de Justicia y Democracia Participativa con Igualdad de Oportunidades, cuyo documento final fue signado por tres de los cinco integrantes de cada una de ellas y está fechado el ocho de julio de dos mil quince. Por lo que hace a la primera comisión, fue firmado únicamente por los diputados Gerardo García Henestroza (PAN), Jaime Bolaños Guzmán (PRD) y Juanita Arcelia Cruz Cruz (PRD), sin encontrarse las firmas de los diputados Adolfo García Morales (PRI) y Carlos Alberto Ramos Aragón (PRI). Respecto a la segunda comisión, el dictamen cuenta con las firmas de Dulce Alejandra García Morlan (PAN), Juanita Arcelia Cruz Cruz (PRD) y Zoila José Juan (PRD), sin estar las de las diputadas María del Carmen Ricárdez Vela (PRI) y Martha Alicia Escamilla León (PRI).

261. La problemática en torno al procedimiento legislativo inicia en las etapas posteriores. Primero, es importante destacar que no consta en las constancias remitidas a esta Suprema Corte por el Congreso Local la convocatoria a sesión extraordinaria para el día nueve de julio de dos mil quince.

262. Sobre este punto, es evidente a partir del acta de la sesión de nueve de julio de dos mil quince que la mayoría de los diputados y diputadas conocieron de dicha convocatoria, pues acudieron a la misma. Tal como se mencionó, al inicio de la sesión, en el Salón de Plenos del Congreso del Estado y siendo las veintitrés horas del jueves nueve de julio dos mil quince, se encontraban cuarenta y un diputados de los cuarenta y dos que integran el órgano. No obstante, si bien la ausencia de convocatoria como vicio se ve convalidada por la presencia de los integrantes de la legislatura, el hecho de que esta Suprema Corte no tenga constancia alguna de los motivos o razones del órgano para haber convocado a dicha sesión, demuestra la premura y falta

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

de diligencia de la Mesa Directiva en cuanto a su comunicación con el resto de los integrantes de la legislatura.

263. Al margen de este mero requisito de trámite, este Tribunal Pleno advierte graves violaciones al marco normativo que regula el trabajo de la legislatura en el transcurso de la sesión de nueve de julio de dos mil quince que trascienden en su resultado y que, por ende, tienen efectos invalidatorios.

264. Tal como se relató, el nueve de julio de dos mil quince, alrededor de las veintitrés horas, los miembros de la legislatura local se reunieron en el Salón de Plenos y, al iniciar la toma de lista, varios diputados y diputadas del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional se inconformaron por la falta de entrega del dictamen de la ley electoral local, gritando en varias ocasiones “*queremos el dictamen*” y “*Dictamen, Dictamen*”. En la versión estenográfica se señala que los diputados expusieron “*sólo pedimos el Dictamen, Presidenta. El dictamen se tiene que presentar con todos. Presidenta, ordene la Comisión que distribuye el dictamen que va a ser puesto a consideración. No es la manera de hacer las cosas. El dictamen, es lo único que pedimos*”. A lo que la Presidenta de la Mesa Directiva respondió “*todos tienen derecho a conocer el dictamen. Sí, ahí está el dictamen, háganoslo llegar*”.

265. Los diputados y diputadas inconformes siguieron gritando “*dictamen, dictamen*”, por lo que la Presidenta de la Mesa Directiva señaló que “*en vista de no haber condiciones para poder sesionar, instruyo a las y a los diputados trasladarse a la Sala de Juntas de la fracción del Partido de la Revolución Democrática, ubicada en el primer nivel del edificio, a efecto de llevar a cabo la sesión extraordinaria convocada para esta fecha*”.

266. En el acta de la sesión se afirma a su vez que los diputados y diputadas inconformes se apoderaron del espacio donde se encontraba la Mesa Directiva, arrebatando el timbre a la Presidenta, empujando el mobiliario e intentando arrebatarse la documentación de la sesión a la Presidenta de la Mesa Directiva, exigiendo la presentación del dictamen, sin atender que ella

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

expresa que éste ya había sido distribuido y que además se daría de cuenta al Pleno con el mismo.

267. Además, se señala en la propia acta que ante el desorden generalizado y al no poder continuar con el desarrollo de la sesión, ello agravado supuestamente con el hecho de que personas ligadas a la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional accionaron los extintores y arrojaron gas lacrimógeno hacia la mesa del presídium (sin que tales sucesos se corroboren con la versión estenográfica, en la que no se aprecia referencia al accionar de estos extintores o gases, sino que después de los gritos sobre los dictámenes, se pasa a requerir el cambio de lugar para la sesión), la Presidenta de la Mesa Directiva instruyó a los miembros de la legislatura a trasladarse a la Sala de Juntas del Partido de las Revolución Democrática, con el objetivo de continuar la sesión y supuestamente resguardar la integridad física de los diputados y diputadas, con fundamento en los artículos 25 y 26 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y, en específico, con el artículo 6 que dispone que *“[e]l Congreso del Estado, tendrá su residencia oficial en la Ciudad de Oaxaca de Juárez, celebrará sus sesiones en el edificio sede del Poder Legislativo y no podrá trasladarse a otro lugar, sin que así lo acuerden las tres cuartas partes de los diputados presentes”*.

268. Ante tal situación, ya en la Sala de Juntas del partido político, por la ausencia del Secretario de la Mesa Directiva se nombró uno en sustitución y se pasó lista atestiguando la presencia de veintitrés diputados y diputadas, lo cual satisfacía el quórum legal para sesionar; acto continuo, se aprobó el orden del día por unanimidad de veintitrés votos y se sometió ante el Pleno el dictamen de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, dispensando por unanimidad de veintitrés votos a favor la lectura de las iniciativas, oficios y del propio dictamen con proyecto de decreto.

269. Posteriormente, se sometió a discusión el decreto con proyecto de decreto, preguntando a los miembros de las comisiones dictaminadoras y de la asamblea si deseaban hacer uso de la palabra, participar en el debate o

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

reservar alguno de los artículos del proyecto de decreto. Al no haberse registrado intervenciones o reservas, se pasó a la votación en lo general del dictamen con proyecto de decreto, en forma nominal, obteniendo una votación a favor del mismo por unanimidad de veintitrés votos. Enseguida, se sometió el dictamen en lo particular y, al no existir intervenciones ni reservas, se sometió a votación en lo particular, resultando una aprobación por unanimidad de veintitrés votos.

270. Ahora, con base en lo anterior, este Tribunal Pleno estima que si bien es cierto ocurrieron sucesos al interior del órgano legislativo que conllevaron a un desorden generalizado y a la falta de control de la sesión por parte de la Mesa Directiva, ello no conlleva que cualquier acto legislativo previo y posterior a tales eventos se encuentren justificados constitucionalmente. Por el contrario, se concluye que la falta de entrega del dictamen a los diputados y diputadas, en concatenación con los hechos ocurridos al iniciarse la sesión de nueve de julio y el cambio intempestivo de lugar para sesionar sin acuerdo parlamentario, produce una afectación los principios de legalidad y democracia deliberativa al no permitirse la deliberación pública a una fuerza política del Congreso Local en condiciones de libertad e igualdad, lo cual ocasiona la invalidez total del decreto.

271. En primer lugar, esta Suprema Corte destaca como hecho relevante que no existe constancia de la entrega del dictamen a los miembros del Congreso Local previo a la sesión de nueve de julio de dos mil quince. Durante el trámite de las presentes acciones, el Ministro Instructor en varias ocasiones solicitó al Poder Legislativo la remisión total del trabajo legislativo, señalando que debía incluir, si es que existían, las constancias o comprobantes de entregas físicas del dictamen a los legisladores o de su remisión vía electrónica. El Poder Legislativo sólo remitió los documentos identificados previamente (iniciativas, dictamen, acta de la sesión, versión estenográfica y proyecto de decreto) y, por escrito de primero de septiembre del presente año, señaló que no contaba con ningún otro documento que formara parte del procedimiento legislativo.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

272. Al respecto, si bien no existe norma expresa en cuanto a la temporalidad de entrega de los dictámenes de Comisión, salvo la referencia indirecta que se hace en los artículos 35 y 36 del Reglamento Interior del Congreso⁷⁶ en los que se dice que las comisiones deberán presentar sus dictámenes a la legislatura a más tardar 15 días después de haber recibido el respectivo expediente (con sus reglas de excepción y prolongación de plazo), es un hecho notorio para esta Suprema Corte que existe un Acuerdo No. 21 de veintiuno de noviembre de dos mil trece, en el que se dice que todo dictamen con proyecto de decreto debe hacerse del conocimiento de los diputados y diputadas cuando menos con veinticuatro horas de anticipación a la sesión en que vaya a ser analizado.

273. Además, independientemente del acuerdo parlamentario, a juicio de esta Suprema Corte, es un requisito indispensable que cualquier iniciativa, dictamen o decreto que vaya a ser analizado por el Pleno de la legislatura, debe ser entregado a sus integrantes con un tiempo razonable de anticipación, al ser parte esencial su conocimiento para la libre expresión de sus ideas y opiniones en la discusión parlamentaria. De lo contrario, no tendría sentido el debate parlamentario.

274. Dicho lo anterior, se insiste, este Tribunal Pleno estima que no hay evidencia de la entrega del dictamen previo a la sesión, lo que acredita por sí mismo un vicio en el procedimiento legislativo. Así, carece de sentido lo afirmado por el Poder Legislativo en su informe en relación con que el dictamen fue entregado a los diputados y diputadas y, lo dispuesto en el acta de la sesión,

⁷⁶ **“ARTICULO 35.-** Las Comisiones Permanentes deberán presentar sus dictámenes ante la Legislatura, a más tardar a los 15 días de haber sido recibidos los Expedientes por las mismas; en el caso que no pueda dictaminar, la Comisión lo manifestará por escrito a la Legislatura, expresando el motivo de la demora y solicitando el nuevo plazo, el cual se le concederá con término perentorio. La Legislatura podrá conceder a la Comisión un plazo discrecional cuando el caso sea de indiscutible trascendencia.

Quedan exceptuadas de lo dispuesto en el párrafo anterior, las Comisiones Permanentes, que por la naturaleza de los asuntos de su competencia, conozcan del trámite de los procedimientos ordinarios y especiales previstos en otros ordenamientos legales, en cuyo caso, se estarán a los términos señalados en ellos”.

“ARTICULO 36.- De los negocios del primer año que tengan pendiente las Comisiones están obligadas a presentar dictamen al día siguiente de la apertura de las sesiones del siguiente año. Los integrantes de las Comisiones Permanentes que en más de tres asuntos no dictaminen dentro del término de quince días que estipula esta Ley, en la primera ocasión serán apercibidos; en la segunda serán sancionados con el descuento de dos días de dieta cada uno de ellos y en la tercera les serán descontados diez días de dieta”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

en la que se dice expresamente que la Presidenta de la Mesa Directiva indicó que el mismo ya había sido distribuido y que se daría cuenta al Pleno de su contenido. Las pruebas y circunstancias del caso refutan dichas consideraciones.

275. Aunada a esta ausencia de entrega del dictamen previamente a la sesión, este Tribunal Pleno considera que dicha deficiencia en el trabajo legislativo debe de concatenarse con lo ocurrido en el desahogo de la sesión parlamentaria, en la que precisamente la ausencia de dictamen fue el factor determinante para que los diputados y diputadas se inconformaran con la Mesa Directiva y lo que ocasionó el desorden generalizado en su desahogo.
276. En su respectivo informe, el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca justificó su actuación señalando que, al final de cuentas, el cambio de lugar para sesionar se debió al desorden generalizado en el Salón de Plenos, se hizo en el interior del edificio y que, además, en todo momento se cumplieron las reglas de quórum legal para sesionar, para dispensar el trámite de lectura y para aprobar el dictamen con proyecto de decreto.
277. Esta Suprema Corte no comparte tales justificaciones; es decir, no se coincide con las justificaciones de las actuaciones de la Mesa Directiva previo a la sesión ni con la conducción de la sesión a fin de discutir y aprobar el dictamen con proyecto de decreto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.
278. Este Tribunal Pleno tiene la convicción de que la simple aprobación por una mayoría parlamentaria de un dictamen con proyecto de decreto, bajo cualesquiera que sean sus condiciones o circunstancias, no resulta acorde con los principios de legalidad y democracia deliberativa detallados en párrafos precedentes.
279. Es cierto que conforme a la Ley Orgánica y el reglamento interno del Congreso del Estado de Oaxaca, el Presidente o Presidenta de la Mesa Directiva tiene la obligación de conducir las sesiones y la facultad de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

suspenderlas por serios desórdenes en la legislatura misma, con fundamento en el artículo 98 del reglamento. Sin embargo, en el caso, la Presidenta de la Mesa Directiva no sólo no suspendió la sesión, sino que cambió el lugar para llevarla a cabo y requirió a los legisladores para que acudieran a la Sala de Juntas del Partido de la Revolución Democrática (que se encuentra en el mismo edificio), sin pretender corregir las deficiencias advertidas en el proceso legislativo y a sabiendas de que precisamente la razón de la mayoría de los diputados y diputadas inconformes era la falta de entrega de uno de los elementos esenciales para la discusión.

280. El hecho de que hayan existido desórdenes generalizados en el interior del Salón de Plenos no justifica la actuación de la Presidenta de la Mesa Directiva. Por el contrario, se recalca que el proceso deliberativo en un órgano legislativo tiene como premisa que las distintas fuerzas políticas expresen sus puntos de vista y defiendan su opinión, a fin de dar paso a una deliberación pública en condiciones de libertad e igualdad. Por lo tanto, lejos de cumplimentar estos objetivos, la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Oaxaca, ante los alegatos de ausencia de entrega de dictamen y los conatos de desorden en el Salón de Plenos, no llevó a cabo los actos necesarios para satisfacer las exigencias de gran parte de los miembros de la legislatura y decidió que la opción más viable era llevar a cabo la sesión en otro lugar del edificio del Poder Legislativo.

281. Este Tribunal Pleno sanciona dicha determinación por no ser la más idónea para el cumplimiento de los principios que rigen todo proceso legislativo. Es decir, esta decisión, aunque por sí misma no provoca la invalidez en automático de la totalidad del procedimiento legislativo, es un elemento que evidencia que la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Oaxaca se apartó de uno de los principios básicos de cualquier procedimiento legislativo: el derecho de participación de todas las fuerzas políticas. Ello, pues precisamente al realizar la sesión en el Salón de Juntas de un partido político se pretendió superar el disenso de un grupo de diputadas y diputados y llevar a cabo la sesión en un lugar distinto a fin de aprobar el dictamen con

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

mayorías, a pesar de tener conocimiento de que los legisladores inconformes se encontraban en el Salón de Pleno.

282. Sin ánimos de sustituirnos en las facultades de la Mesa Directa, la opción más acorde con los principios constitucionales hubiera sido que, para efectivamente proteger la integridad de los legisladores y solventar los conflictos en el interior del órgano, se decretara la suspensión de la sesión, se entregara el dictamen y se convocara a una sesión una vez que los diputados y diputadas hubieren tenido oportunidad de analizar el dictamen en un tiempo razonable. El hecho de que se tratara de una legislación en materia electoral y de que la misma tenga que ser emitida con noventa días de anticipación al inicio del proceso electoral en que vaya a aplicarse en términos del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, no produce en automático la irrelevancia de las reglas y principios que rigen el procedimiento legislativo. Resultan de igual relevancia constitucional el cumplimiento de dicho plazo y los principios de legalidad y democracia deliberativa, los cuales deben ser respetados en todo procedimiento de creación de normas en los órganos legislativos.

283. Cabe destacar que en la normatividad interna no se encuentra regulado de manera expresa si las sesiones del Pleno del Congreso deben de efectuarse en el Salón de Plenos o en otros espacios del edificio parlamentario. El artículo 48 de la Constitución Local únicamente prevé que la Ciudad de Oaxaca será el lugar en donde resida y celebre sus sesiones el Poder Legislativo. Por su parte, los artículos 6 y 15 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado disponen que el Congreso celebrará sus sesiones en el edificio sede del Poder Legislativo (sin poder trasladarse a otro lugar a menos de que así sea acordado por dos terceras partes de los diputados presentes) y que el recinto del Congreso resulta inviolable.

284. No obstante, en este caso, la transgresión a los principios de legalidad y democracia deliberativa no se produce meramente por el cambio de lugar para llevar a cabo la sesión, sino que deriva de un análisis circunstancial del procedimiento legislativo, en el que se advierte que la decisión del cambio de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

lugar para desahogar la sesión obedeció en realidad al objetivo de la Mesa Directiva de superar el disenso en cuanto a la falta de entrega del dictamen de un grupo de legisladores. Entonces, la violación constitucional no es motivada por el simple traslado del Salón de Plenos a la Sala de Juntas de un partido político, sino de los efectos de dicho acto: la exclusión de una fuerza política en la deliberación pública.

285. Podría alegarse que los integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional no acudieron a dicho Salón de Juntas, por lo que su ausencia en el debate se debió a su decisión de permanecer en el Salón de Plenos, lo que conllevaría a que las determinaciones tomadas en la respectiva sesión gozan de validez al haber existido quórum legal para sesionar y al haber concurrido los votos necesarios para aprobar el respectivo dictamen con proyecto de ley.

286. Esta Suprema Corte no concuerda con dicho examen segmentado del procedimiento legislativo. Es criterio reiterado de esta Corte que el trabajo legislativo debe estudiarse en su integridad. Por ende, aun cuando era viable que los diputadas y diputados inconformes acudieran al citado Salón de Juntas, lo cierto es que ese dictamen se aprobó apenas un día antes (ocho de julio) sin las firmas de los miembros de las comisiones dictaminadoras del grupo parlamentario inconforme, no se entregó el mismo a pesar de que consta que la sesión iba a dar inicio hasta las veintitrés horas del día nueve de julio de dos mil (es decir, tuvieron todo un día para circular el dictamen) y, lo más importante, la Mesa Directiva no solventó el disenso de los legisladores inconformes (la entrega del dictamen), por lo que su participación hubiera tenido el mismo efecto práctico.

287. En ese sentido, resulta irrelevante para esta Suprema Corte que la sesión se haya iniciado en el Salón de Juntas del Partido de la Revolución Democrática con un quórum legal de veintitrés diputados y diputadas (la legislatura se conforma por cuarenta y dos)⁷⁷, que se haya dispensado la lectura de las iniciativas, los oficios y el dictamen, y que se haya obtenido una votación

⁷⁷ Respecto al quórum legal para sesionar, véase la explicación de las notas al pie 75 y 76.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

unánime de veintitrés votos a favor en lo general y particular del aludido dictamen con proyecto de decreto, pues dichas actuaciones se encuentran viciadas de origen al haber afectado el derecho de participación de todas las fuerzas políticas con representación en la deliberación pública del órgano legislativo.

288. En pocas palabras, este Tribunal Pleno se decanta por la existencia de vicios graves en el procedimiento legislativo que ocasiona la invalidez del decreto reclamado. Al no haberse entregado el dictamen a los miembros de la legislatura y al haber tomado la Mesa Directiva la decisión que menos satisfacía los principios de legalidad y de democracia deliberativa, como cambiar el lugar para realizar la sesión en vez de solventar los disensos advertidos en el Pleno del órgano legislativo relacionados con su derecho a la participación parlamentaria, se entiende que se cancelaron los cauces que permitían tanto a las mayorías como a las minorías expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública en condiciones de libertad e igualdad y, consecuentemente, se violentaron los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal.

289. La aprobación mayoritaria del decreto y la dispensa de los trámites no solventa las deficiencias graves recién advertidas. Como ha sostenido recurrentemente esta Suprema Corte, en especial en la citada acción de inconstitucionalidad 9/2005, la democracia representativa es un sistema político valioso no solamente porque en su contexto las decisiones se toman por una determinada mayoría de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento.

290. Por lo tanto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todas los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

291. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar absolutamente cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, quedaría sin sentido la dimensión deliberativa de la democracia. Precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final a menos que su opinión coincida con un número suficiente de otras fuerzas políticas. Por ende, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de la minorías en todo el trámite del procedimiento legislativo: convocatoria, elaboración de dictámenes, participación en la discusión y formulación de reservas, etcétera.

292. Así, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final, y por tanto otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

293. Cabe destacar que esta determinación difiere de lo recién resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015, fallada bajo la Ponencia del Ministro Cossío Díaz en sesión de tres de septiembre de dos mil quince. En dicho asunto, los partidos políticos promoventes solicitaron la inconstitucionalidad del decreto 289, mediante el cual se reformó la Constitución del Estado de Baja

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

California. Entre los múltiples argumentos de inconstitucionalidad por vicios en el procedimiento legislativo, se señaló que se habían violado los principios de legalidad y democracia deliberativa, pues el dictamen que dio lugar al respectivo decreto no había sido entregado a los miembros de la legislatura y la misma había dispensado dicho trámite.

294. Este Tribunal Pleno, por una votación de siete votos a favor y tres en contra, sostuvo que la mera falta de entrega de los dictámenes que motivaron el decreto reclamado no provocaba un vicio que trascendiera al resultado del procedimiento legislativo. Ello, pues en ese caso, se habían dispensado el trámite de la distribución del mismo.

295. La diferencia entre dicho precedente y el caso que ahora nos ocupa es precisamente la exclusión de las fuerzas políticas de la deliberación parlamentaria y la dispensa expresa del trámite de distribución. En aquella ocasión, si bien no se repartieron los dictámenes, tal situación fue dispensada por el voto unánime de veintidós de los veinticinco diputados integrantes de la legislatura; es decir, participaron todas las fuerzas políticas y ellas mismas decidieron convalidar tal incumplimiento del trámite. Por el contrario, en el presente asunto, los legisladores inconformes ni siquiera se encontraban presentes en la sesión, al haberse llevado a cabo actos para su exclusión, y la distribución del dictamen no fue objeto de dispensa⁷⁸.

296. En conclusión, al advertirse que existen violaciones en el procedimiento legislativo que vulneran gravemente los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte estima que debe declararse inválido en su totalidad el decreto 1290, publicado el nueve de julio de dos mil quince en el en el tomo XCVII, extra, del Periódico Oficial del Estado, mediante el cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

⁷⁸ En el acta de la sesión de nueve de julio de dos mil quince, únicamente se sometió a consideración *“si es de dispensarse la lectura de las iniciativas y de todos los oficios que dieron lugar al dictamen a discusión; así mismo, si se dispensa la lectura con proyecto de decreto, y sólo se ponga a consideración del Pleno, el decreto correspondiente. En votación económica quienes estén por la afirmativa sírvanse levantar la mano. Aprobado por unanimidad de los presentes”*.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

297. Consecuentemente, con fundamento en los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia, al comprender la declaratoria de invalidez todas las disposiciones contenidas en dicho decreto, inclusive la de sus artículos transitorios, en las que se sostenía que la nueva legislación electoral entraba en vigor al día siguiente de su publicación y que se abrogaba el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, aprobado mediante Decreto número 1335 de diez de agosto de dos mil doce, esta Suprema Corte considera necesario establecer los siguientes efectos.
298. En primer lugar, ante la declaratoria de invalidez del artículo Segundo Transitorio del decreto reclamado que abrogaba el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, debe destacarse que éste continúa vigente.
299. En ese sentido, dado que en materia electoral rige el principio de certeza y el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal prevé que para precisamente dar cumplimiento a dicho principio, las leyes electorales locales deberán promulgarse y publicarse noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, este Tribunal Pleno considera que **no es viable** ordenar al Congreso del Estado de Oaxaca legislar de manera inmediata a fin de emitir la legislación electoral correspondiente, toda vez que el proceso electoral inicia el ocho de octubre de dos mil quince.
300. La consecuencia de esta determinación consiste en que para el proceso electoral que va a dar inicio se aplique el referido Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, aprobado mediante Decreto número 1335 de diez de agosto de dos mil doce, de conformidad con las reglas electorales vigentes en la Constitución Federal, en las leyes generales y en la Constitución del Estado de Oaxaca.
301. Es decir, al no haber sido impugnada en su totalidad las modificaciones a la Constitución del Estado de Oaxaca que tuvieron como objetivo homologar el

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

régimen interno a las normas de la Constitución Federal y de las Leyes Generales en la materia que rigen al sistema electoral federal y estatal, así como a sus respectivos órganos de organización y jurisdiccionales, las mismas gozan de vigencia por lo que deben ser aplicadas. Así, las disposiciones del citado Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales deberán administrarse con el resto de las normas de la Constitución Federal, de las leyes generales y de la Constitución Local a fin de llevar a cabo la elección.

302. Los conflictos que pueden llegar a suscitarse ante la problemática de aplicación de las normas constitucionales vigentes con el régimen del aludido Código Electoral no forman parte de esta acción de inconstitucionalidad y deberán solventarse a partir de los cauces o acciones procesales correspondientes.
303. Por su parte, el Congreso del Estado podrá válidamente ejercer nuevamente sus facultades para adecuar la legislación electoral de la entidad federativa a las disposiciones de la propia Constitución Local; sin embargo, las mismas regirán para el próximo proceso electoral; es decir, no serán válidas para las elecciones que tendrán lugar el primer domingo de junio de dos mil dieciséis, sino para los ulteriores comicios electorales.
304. Este asunto difiere de los efectos impuestos al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, fallada por este Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince, toda vez que en ese caso se ordenó legislar al haber sido la declaratoria de inconstitucionalidad de sólo unos artículos que regulaban la asignación de curules por el principio de representación proporcional; no obstante, en el asunto que ahora nos ocupa, se trata de la emisión de toda una legislación electoral, por lo cual sí podría verse afectada gravemente la certeza jurídica ante la emisión de todas las normas que regulan el proceso electoral durante el trámite del propio proceso electoral.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

305. Por lo tanto, se ordena que la declaratoria de invalidez del decreto 1290 surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia a los órganos legislativo y ejecutivo que expidieron y promulgaron el citado decreto impugnado. Por lo demás, al existir la declaratoria total de invalidez del decreto que dio pie a la legislación electoral, resulta innecesario ocuparnos de los conceptos de invalidez del resto de las demandas en contra de los preceptos de la ley electoral local.

X. EFECTOS DE LA SENTENCIA

306. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 73, en relación con el 45, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que señalan:

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

307. Las declaratorias de invalidez a las que se llegó en la presente sentencia tienen efectos generales y surtirán su vigencia a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca. En ese sentido, se declara la inconstitucionalidad de los siguientes párrafos, fracciones, artículos o porciones normativas de la Constitución Local:

- a) Artículo 25, apartado B, fracción II, tercer párrafo, y la totalidad de la fracción XIV. Teniendo como efecto para el proceso electoral local que, que, ante las faltas de otras reglas, se aplique de manera directa el texto del artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal en cuanto el límite porcentual para la conservación del registro de los partidos políticos locales y, consecuentemente, del resto de sus derechos y prerrogativas.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

- b) Artículo 35, cuarto párrafo, en la porción normativa que indica “*la Fiscal o el Fiscal General del Estado de Oaxaca*” y en vía de consecuencia la que dice “*así como los Fiscales Especiales*”. Para el proceso electoral que corresponda, respecto al Fiscal, se aplicará entonces lo dispuesto en el segundo párrafo de ese artículo 35 constitucional.
- c) Artículos 35, cuarto párrafo, en la porción normativa que dice “*Las Magistradas y Magistrados y*” y 68, fracción III, segundo párrafo, en la porción normativa que prevé “*Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca*”, entendiéndose que cuando se habla en este último párrafo de los Secretarios de Estudio y Cuenta se refiere a los del Tribunal Estatal Electoral. Teniendo como efecto para el proceso electoral que se aplique de manera directa la previsión del artículo 107 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- d) Artículo 68, fracción I, en la porción normativa que dice “*o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios*”. Teniendo como efecto para el proceso electoral la aplicación de manera directa el artículo 116, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, en relación con los requisitos de residencia de los mexicanos no nativos del Estado de Oaxaca.

308. Por su parte, debe declararse inválido la totalidad del Decreto 1290, publicado el nueve de julio de dos mil quince en el tomo XCII, extra, del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, por medio del cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, siguiendo los efectos precisados en la parte final del apartado IX de la presente ejecutoria.

309. En suma, por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO. Son procedentes las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y 61/2015.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

SEGUNDO. Es parcialmente procedente la acción de inconstitucionalidad 62/2015 y parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 57/2015.

TERCERO. Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 59/2015.

CUARTO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 57/2015 respecto de los artículos 25, apartado F, párrafo primero, y 113, fracción I, párrafos décimo y décimo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

QUINTO. Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 62/2015 respecto de los artículos 79, 90, numeral 2, inciso b), 111, 149, 150, y 188, numeral 1, inciso b), segunda parte, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

SEXTO. Se reconoce la validez de los artículos 33, fracción V, párrafos primero y segundo; 35, párrafo segundo; 68, fracción III, párrafo primero, y 79, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

SÉPTIMO. Se reconoce la validez de los artículos 59, fracción LI, en la porción normativa que indica "*titulares de los órganos constitucionales autónomos*", y 114, párrafo primero, en la porción normativa que señala "*Congreso del Estado*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, al tenor de la interpretación conforme en virtud de la cual, dentro de los órganos constitucionales autónomos referidos en esos numerales, no se encuentran el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral locales.

OCTAVO. Se declara la invalidez de los artículos 25, apartado B, fracciones II, párrafo tercero, y XIV, 35, párrafo cuarto, en las porciones normativas que indican "*la Fiscal o el Fiscal General del Estado de Oaxaca así como los*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

Fiscales Especiales” y “*Las Magistradas y Magistrados y*”, y 68, fracción I, en la porción normativa que dice “*o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios*”, y fracción III, segundo párrafo, en la porción normativa que prevé “*Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca*”, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en términos del apartado VIII, temas 1, 3 y 4, de la presente ejecutoria; declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de dicho Estado.

NOVENO. Se declara la invalidez total del Decreto 1290, publicado el nueve de julio de dos mil quince en el tomo XCII, extra, del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, por medio del cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, a partir de que se notifiquen estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado.

DÉCIMO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

Notifíquese haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con los puntos resolutivos primero, segundo y tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia y a la oportunidad.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados V, VI y VII relativos, respectivamente, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión metodológica. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente en relación con el artículo 70 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

En relación con los puntos resolutivos cuarto y quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las normas reclamadas.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución local, en su tema 2: definiciones y usos de los conceptos “votación estatal emitida” y “votación válida emitida”, consistente en reconocer la validez del artículo 33, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los señores Ministros Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I.,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución local, en su tema 3: diferencias y razonabilidad de plazos de separación de diversos cargos públicos para acceder a cargos públicos elegidos democráticamente, consistente en reconocer la validez del artículo 35, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Silva Meza votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución local, en su tema 3: diferencias y razonabilidad de plazos de separación de diversos cargos públicos para acceder a cargos públicos elegidos democráticamente, consistente en reconocer la validez del artículo 68, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución local, en su tema 6: facultad del Ejecutivo estatal para emitir un decreto a fin de que el instituto electoral local convoque a elecciones extraordinarias ante la desaparición de un Poder, consistente en reconocer la validez del artículo 79, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

concurrente. Los señores Ministros Luna Ramos y Presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos con la interpretación conforme, Zaldívar Lelo de Larrea con la interpretación conforme, Pardo Rebolledo, Silva Meza con la interpretación conforme, Medina Mora I. con la interpretación conforme, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales con una interpretación conforme, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución local, en su tema 5: comparecencia y rendición de informes de los organismos constitucionales autónomos, consistente en reconocer la validez de los artículos 59, fracción LI, en la porción normativa que indica "titulares de los órganos constitucionales autónomos", y 114, párrafo primero, en la porción normativa que señala "Congreso del Estado", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, al tenor de la interpretación conforme en virtud de la cual, dentro de los órganos constitucionales autónomos referidos en esos numerales, no se encuentran el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral locales. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de consideraciones y por la extensión de invalidez al artículo 33, fracción II, de la Constitución local, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y por la extensión de invalidez al artículo 33, fracción II, de la Constitución local, y Presidente Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución local, en su tema 1: porcentajes de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

votación para la cancelación del registro y para la conservación de sus prerrogativas por parte de los partidos políticos locales, consistente en declarar la invalidez del artículo 25, apartado B, fracciones II, párrafo tercero, y XIV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, incluso por la invalidez adicional del párrafo segundo del precepto en cuestión, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución local, en su tema 3: diferencias y razonabilidad de plazos de separación de diversos cargos públicos para acceder a cargos públicos elegidos democráticamente, consistente en declarar la invalidez del artículo 35, párrafo cuarto, en la porción normativa que indica “la Fiscal o el Fiscal General del Estado de Oaxaca así como los Fiscales Especiales”, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Los señores Ministros Luna Ramos y Silva Meza votaron en contra, únicamente por la invalidez del párrafo segundo del precepto en cuestión.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución local, en su tema 3: diferencias y razonabilidad de plazos de separación de diversos cargos públicos para acceder a cargos públicos elegidos democráticamente, consistente en declarar la invalidez de los artículos 35, párrafo cuarto, en la porción normativa que indica “Las Magistradas y Magistrados y”, y 68, fracción III, párrafo segundo, en la porción normativa que prevé “Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca”, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

concurrente. La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución local, en la primera parte de su tema 4: requisitos de residencia y nacionalidad para ser titular del Ejecutivo estatal, consistente en declarar la invalidez del artículo 68, fracción I, en la porción normativa que indica “o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios”, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

En relación con el punto resolutivo noveno:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, relativo al análisis de las alegadas violaciones al procedimiento legislativo del decreto por el que se expidió la ley electoral local, consistente en declarar la invalidez total del Decreto 1290 por medio del cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. El señor Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo décimo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. El señor Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015**

El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a las sesiones de primero y cinco de octubre de dos mil quince por desempeñar una comisión de carácter oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

PONENTE

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, fallada el cinco de octubre de dos mil quince, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Son procedentes las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y 61/2015. **SEGUNDO.** Es parcialmente procedente la acción de inconstitucionalidad 62/2015 y parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 57/2015. **TERCERO.** Es

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015

procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 59/2015. **CUARTO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 57/2015 respecto de los artículos 25, apartado F, párrafo primero, y 113, fracción I, párrafos décimo y décimo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. **QUINTO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 62/2015 respecto de los artículos 79, 90, numeral 2, inciso b), 111, 149, 150, y 188, numeral 1, inciso b), segunda parte, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. **SEXTO.** Se reconoce la validez de los artículos 33, fracción V, párrafos primero y segundo; 35, párrafo segundo; 68, fracción III, párrafo primero, y 79, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. **SÉPTIMO.** Se reconoce la validez de los artículos 59, fracción LI, en la porción normativa que indica "*titulares de los órganos constitucionales autónomos*", y 114, párrafo primero, en la porción normativa que señala "*Congreso del Estado*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, al tenor de la interpretación conforme en virtud de la cual, dentro de los órganos constitucionales autónomos referidos en esos numerales, no se encuentran el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral locales. **OCTAVO.** Se declara la invalidez de los artículos 25, apartado B, fracciones II, párrafo tercero, y XIV, 35, párrafo cuarto, en las porciones normativas que indican "*la Fiscal o el Fiscal General del Estado de Oaxaca así como los Fiscales Especiales*" y "*Las Magistradas y Magistrados y*", y 68, fracción I, en la porción normativa que dice "*o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios*", y fracción III, segundo párrafo, en la porción normativa que prevé "*Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en términos del apartado VIII, temas 1, 3 y 4, de la presente ejecutoria; declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de dicho Estado. **NOVENO.** Se declara la invalidez total del Decreto 1290, publicado el nueve de julio de dos mil quince en el tomo XCII, extra, del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, por medio del cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, a partir de que se notifiquen estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado. **DÉCIMO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca". **CONSTE.**

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE
LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015 Y 63/2015.**

En la sesión del 5 de octubre de 2015 analizamos la constitucionalidad de la facultad del Gobernador para emitir el decreto para que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convoque a elecciones extraordinarias de Diputados cuando haya desaparecido el Poder Legislativo, prevista en el artículo 79, fracción XXI de la Constitución del Estado de Oaxaca.

El precepto impugnado establece:

“ARTICULO 79. Son facultades del Gobernador:

(REFORMADA, P.O. 30 DE JUNIO DE 2015)

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

Por una mayoría de nueve votos se reconoció la validez de la disposición impugnada al considerar que el artículo 79, fracción XXI de la Constitución de Oaxaca actualiza su contenido ante lo previsto por el artículo 72 de la misma Constitución que prevé las reglas para cubrir las faltas absolutas del Gobernador, particularmente lo dispuesto en sus fracciones V, VI y VII¹. De acuerdo con la sentencia el citado

¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

VOTO CONCURRENTES EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015
Y 63/2015

artículo 72 fue expedido con base en la facultad residual prevista en el artículo 76, fracción V de la Constitución General².

No comparto las consideraciones de la sentencia en este punto. En mi opinión ninguno de los supuestos previstos en el artículo 72, fracciones V, VI y VII de la Constitución de Oaxaca relativos a la desaparición de los Poderes Legislativos y Ejecutivo o de todos los poderes es idéntico a la desaparición del poder legislativo al que se refiere el artículo 79, fracción XXI de la Constitución de Oaxaca, por lo que no coincide con la idea de que este último actualiza su contenido ante lo previsto por el artículo 72 de la misma Constitución.

Artículo 72. Las faltas absolutas del Gobernador serán cubiertas con arreglo a las disposiciones siguientes:

[...]

V. Si por cualquiera circunstancia, no pudieren reunirse la Legislatura o la Diputación Permanente **y desaparecieren los Poderes Legislativo y Ejecutivo**, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia o el Magistrado que lo substituya, se hará cargo del Ejecutivo del Estado y convocará a elecciones de diputados y Gobernador, las cuales se efectuarán a los treinta días de que se haya producido la desaparición; los diputados electos instalarán la Legislatura a los quince días de efectuadas las elecciones, y el Gobernador tomará posesión a los quince días de instalada la Legislatura;

(REFORMADA, P.O. 28 DE DICIEMBRE DE 1940)

VI. Si **hubiere completa desaparición de Poderes del Estado**, asumirá el cargo de Gobernador Provisional cualquiera de los dos Senadores, en funciones, electos por el Estado, a juicio de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en los términos de la parte conducente de la fracción V del artículo 76 de la Constitución General de la República. El Gobernador Provisional electo tomará posesión del cargo tan pronto como tenga conocimiento de su designación y procederá a la integración de los Poderes en la forma establecida en la fracción anterior, debiendo tomar posesión los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el mismo día en que lo haga el Gobernador;

VII. Si no obstante las prevenciones anteriores, **se presentare el caso previsto por la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal**, el Gobernador Provisional que nombre el Senado deberá convocar a elecciones de diputados al día siguiente de que tome posesión del cargo; estas elecciones deberán efectuarse a los treinta días de la convocatoria, y la Legislatura deberá quedar instalada dentro de los veinte días siguientes; y una vez en funciones la Legislatura, procederá como está prevenido en la fracción primera de este artículo.

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

V.- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

**VOTO CONCURRENT EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015
Y 63/2015**

Asimismo, si bien los supuestos previstos en las fracciones VI y VII del artículo 72 de la Constitución de Oaxaca se refieren a la desaparición de todos los poderes prevista en el artículo 76, fracción V de la Constitución General, estimo que el artículo 79, fracción XXI de la Constitución de Oaxaca no fue expedido con base en la facultad residual prevista en el artículo 76, fracción V de la Constitución General que se refiere a la desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado.

En efecto, el supuesto previsto en el artículo 76, fracción V de la Constitución General se refiere a la desaparición de todos los poderes de un Estado, y no así a la desaparición del poder legislativo. De hecho, que sean todos los poderes los que deben desaparecer es un requisito constitucional previsto en la Constitución de 1917 -a diferencia de la Constitución de 1857 que solo exigía la desaparición del ejecutivo y el legislativo- que tiene como fin no repetir la experiencia intervencionista que se dio durante la vigencia de esta última Constitución³. Por tanto, si la facultad residual de los Estados prevista en la última parte del artículo 76, fracción V de la Constitución General es para regular los supuestos de desaparición de todos los poderes estatales, no puede ser fundamento constitucional del artículo 79, fracción XXI de la Constitución de Oaxaca.

Aunado a lo anterior, considero que la interpretación del supuesto previsto en el artículo 76, fracción V de la Constitución General debe

³ La facultad del Senado fue introducida a la Constitución de 1857 mediante reforma del 13 de noviembre de 1874. El artículo 72 disponía que es facultad exclusiva del Senado "declarar, cuando hayan desaparecido los poderes constitucionales legislativo y ejecutivo de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Ejecutivo federal con aprobación del senado y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere."

**VOTO CONCURRENT EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 53/2015 Y SUS
ACUMULADAS 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015
Y 63/2015**

ser restrictiva, pues se trata de una facultad extraordinaria del Senado de la República para intervenir en los asuntos estatales, lo que constituye una excepción a la soberanía estatal que otorga nuestro sistema federal. No debemos perder de vista que la facultad del Senado para declarar cuando han desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado tiene como consecuencia el nombramiento de un Gobernador provisional por parte del Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente. En otras palabras, es una excepción a la soberanía de los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior que prevé los artículos 40 y 116 de la Constitución General.

Ahora bien, con independencia de lo dicho, la pregunta que se nos planteaba no era determinar cuándo se actualiza el supuesto de desaparición del poder legislativo al que alude la última parte del artículo 79, fracción XXI de la Constitución de Oaxaca, sino analizar la constitucionalidad de la facultad del Gobernador para emitir el decreto para que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convoque a elecciones extraordinarias de Diputados. Sobre este punto, coincido con el reconocimiento de validez de la norma atendiendo a la libertad configurativa que tienen las legislaturas estatales para establecer que órgano del Estado debe convocar a elecciones extraordinarias, como lo precisamos en la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014⁴.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

⁴ Fojas 193 y 194, fallada el 1 de octubre de 2014.