



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/97.

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

**MINISTRA PONENTE:
OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE
GARCÍA VILLEGAS.**

**SECRETARIO:
OSMAR ARMANDO CRUZ QUIROZ.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del
Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la
Nación, correspondiente al día primero de diciembre
de mil novecientos noventa y siete.

Vo. Bo.



VISTOS;

Y

RESULTANDO:

Cotejó

PRIMERO.- Por escrito presentado en la
Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el
veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y

siete, Andrés Manuel López Obrador, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones y autoridades que a continuación se señalan:

"II.- Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas. Se señala como órgano emisor de las normas generales impugnadas, al Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Se señala como órgano promulgador de las normas generales impugnadas, al Gobernador del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, como titular del Poder Ejecutivo de esa entidad."

"III.- Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en el que se hubiere publicado. Se demanda a través de la presente acción, la invalidez de las reformas que en materia electoral, el Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, efectuara a la Constitución Política de esa entidad federativa, reformas publicadas en el periódico oficial de ese Estado con fecha 29 de septiembre de 1997. Asimismo se demanda la invalidez de las reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, reformas publicadas en el Periódico Oficial de ese Estado, con fecha 1 de octubre y 9 de octubre respectivamente."

SEGUNDO.- Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos que se estiman infringidos son el 13, 16, 17 párrafo tercero, 40, 41, 71, 72, 94, 95 fracciones III, IV y V, 99, 100 párrafo sexto, 116 fracciones III y IV incisos c) y h), 120, 128 y 133.

TERCERO.- Mediante proveído de fecha treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete, el Presidente en funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, y turnar el asunto a la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

Por auto de treinta y uno de octubre último la Ministra instructora admitió a trámite la demanda relativa y ordenó emplazar a las responsables para que rindieran su respectivo informe y correr traslado al Procurador General de la República para lo que a su competencia corresponde. Posteriormente, mediante proveído de diez de noviembre se otorgó el plazo legal correspondiente a las partes para la formulación de sus alegatos y, transcurrido dicho plazo, se pasaron los autos para la formulación del proyecto de sentencia.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO.- El 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 inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 68, último párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que se demanda la declaración de inconstitucionalidad de las reformas que en materia electoral se hicieron a la Constitución Política y al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, publicados en el periódico oficial del propio Estado, respectivamente, los días veintinueve de septiembre y primero y nueve de octubre del año en curso.



SEGUNDO.- La demanda de acción de inconstitucionalidad se estima fue presentada oportunamente, atento a lo siguiente:

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

“Art. 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 al primer día hábil siguiente. ---EN MATERIA ELECTORAL, PARA EL COMPUTO DE LOS PLAZOS, TODOS LOS DIAS SON HABILES.”

Conforme a este artículo 60, el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el Decreto que contiene las normas que se impugnan, considerando todos los días como hábiles.

Los decretos números 202, 203 y 205, aprobados por la LVI Legislatura del Estado de

Oaxaca, que contienen las reformas electorales que se impugnan, fueron publicados, respectivamente, en el periódico oficial de la entidad los días veintinueve de septiembre, primero y nueve de octubre del año en curso, por lo que es a partir del día siguiente de la fecha de publicación que debe hacerse el cómputo respectivo.

Tomando en consideración las fechas de publicación, resulta que el plazo de treinta días para la impugnación de las disposiciones venció, en cada caso, los días veintinueve y treinta y uno de octubre y ocho de noviembre del año en curso; por tanto, debe considerarse que la demanda fue presentada dentro del plazo legal correspondiente, ya que, en relación al primer decreto, se promovió al trigésimo día, en relación al segundo decreto al vigésimo octavo día, y en relación al tercer decreto al vigésimo día.

TERCERO.- Previo a cualquier otra cuestión, resulta pertinente analizar la legitimación de quien promueve por ser una cuestión de orden público y, por ende, de estudio preferente.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de



los Estados Unidos Mexicanos, y 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 en cita, los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales.

Por tanto, en el caso tienen que satisfacerse los siguientes extremos:

a) Que el Partido Político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.

b) Que el Partido Político promueva por conducto de su dirigencia.

c) Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuenta con facultades para tal efecto.

A la demanda se adjunta copia fotostática simple de la constancia expedida por el Secretario General del Instituto Federal Electoral, de fecha doce de septiembre de mil novecientos noventa y seis, en la que consta que el Partido Político en mención cuenta con registro definitivo.



Por otra parte, quien suscribe la demanda lo hace en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de referencia, lo que acredita mediante la propia constancia citada en el párrafo que antecede, y que se corrobora con la relación de las personas que integran la dirigencia nacional del partido que remitió el Secretario General del Instituto Federal Electoral con su oficio SCG-864/97 de cinco de noviembre del año en curso (fojas 87 a 89 del expediente).

Las constancias antes aludidas constan en copia fotostática simple, las que, en lo individual, como reiteradamente lo ha considerado esta Suprema Corte, sólo pueden adquirir el valor de indicio de conformidad con lo dispuesto por los artículos 93, fracción VII, 188 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicados de manera supletoria con apoyo en lo dispuesto por el 1° de la Ley Reglamentaria de la materia; sin embargo, tales elementos adquieren fe plena para acreditar los extremos antes señalados, al administrarse con el hecho notorio de que el Partido de la Revolución Democrática cuenta con registro definitivo ante el Instituto Federal Electoral y que el Presidente de la Dirigencia Nacional lo es el que suscribe la demanda,



por lo que, en uso de las facultades para la valoración de pruebas que se otorgan en favor del juzgador, se tienen por demostrados fehacientemente los extremos señalados de conformidad con lo dispuesto por los artículos 79, 197 y 217 del citado código procesal.

Por último, el promovente, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática, tiene facultades para representar a ese partido político de conformidad con lo dispuesto por los artículos 40 y 42, fracción I, de los Estatutos del Partido y, por ende, se concluye está legitimado para ejercitar la presente acción en su representación.

CUARTO.- En la demanda se señalaron como conceptos de invalidez los siguientes:

§ "PRIMERO.- Se reclama la invalidez de las reformas que en materia electoral, se hicieron a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y que aparecen publicadas con fecha 29 de septiembre de 1997 en el Periódico Oficial de ese Estado, así como las reformas que se efectuaron al Código de Instituciones Políticas de Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) reformas que aparecen publicadas con fecha 1 de octubre y 9 de octubre de 1997 en el Periódico Oficial de ese Estado. Dicha invalidez es sustentable por las contradicciones

existentes entre las mismas y las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Esto, en virtud de que los actos emanados de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad que por este conducto se reclaman, impiden el cabal y exacto cumplimiento de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- En primer término es necesario mencionar dentro del presente concepto de invalidez, que la garantía de legalidad, es violada por los actos de los Poderes señalados como emisor y promulgador de las normas generales cuya invalidez se reclama. Esto, en la medida en que se transgrede la normatividad referente a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, factor que da sustento al propio sistema normativo, el cual es elemento esencial de nuestro régimen republicano, presentándose en el caso que nos ocupa, un proceso de reforma a la Constitución del Estado y al Código Electoral de Oaxaca, por parte del Poder Legislativo de ese Estado, proceso que en su conjunto omite el estricto apego a las disposiciones constitucionales y reglamentarias vigentes, originando tal hecho una transgresión al principio de legalidad en los casos concretos y debiendo traer tal situación por consecuencia, la nulidad de las normas generales impugnadas.--- Esto es; el artículo 72 de nuestra Constitución Federal, establece que "Todo proyecto de Ley o Decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones", correlativamente el artículo 51 de la Constitución particular, determina a la letra que, "La discusión y aprobación de las leyes, se hará con estricta sujeción al Reglamento de debates, pero las iniciativas del Ejecutivo y del



Tribunal Superior de Justicia, se pasarán desde luego a Comisión".--- En el caso particular, fueron presentadas ante la Oficialía de Partes y ante la propia Mesa Directiva del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, diversas iniciativas de reformas y adiciones tanto a la Constitución Política de ese Estado en materia electoral, como al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, iniciativas propuestas por Diputados representantes de diversos partidos políticos.--- La mesa directiva del Congreso del Estado, da cuenta de las diversas iniciativas presentadas en ambas materias y de conformidad al artículo 72 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, las mismas, se presentan ante el Pleno, debiendo, de conformidad al numeral referido, turnarse inmediatamente tales propuestas a las Comisiones Legislativas correspondientes, (en el caso que nos ocupa, las Comisiones de Estudios Constitucionales y la de Administración de Justicia respectivamente), para su estudio y dictamen. De tal suerte que los dictámenes de dichas comisiones, deben ser emitidos previo requisito de la entrega oficial de las iniciativas a las Presidencias de dichas comisiones, así como de la convocatoria por escrito por parte de tales Presidencias de Comisiones a la celebración de sesiones de trabajo con los Diputados miembros de cada Comisión, cuyas directivas deberán rendir el correspondiente dictamen dentro del término de 15 días, de conformidad con el artículo 35 de la reglamentación aludida.--- En ese contexto, la Presidencia de la Comisión de Estudios Constitucionales, (instancia que por disposición del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, visible en su artículo 37 fracción I, es la encargada de estudiar iniciativas de reforma o adición al marco constitucional federal o local), y la Comisión de

Administración de Justicia (instancia que por disposición del Reglamento Interior del Congreso del Estado, visible en su artículo 37 fracción V, es la encargada de efectuar los estudios relativos a iniciativas y reformas de los códigos y leyes del Estado), respectivamente reciben las iniciativas de reformas y adiciones en materia electoral a la Constitución del Estado y al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.--- En primer término, es preciso hacer muy especial mención de lo siguiente:--- Por lo que se refiere tanto a las reformas a la Constitución del Estado en materia electoral, como a las reformas al CIPPEO , es obligación constitucional adecuar ambas a los preceptos del Pacto Federal reformados el 22 de agosto de 1996, preceptos que mandatan en el último párrafo del artículo segundo transitorio de la reforma en cita, la obligatoriedad de adecuar, los marcos constitucionales y las leyes electorales de todas las entidades federativas, en un lapso que no debió de haber excedido de seis meses contados a partir del día 23 de agosto de 1996, o sea, un término que feneció el 23 de febrero de 1997.--- En otros términos, tanto la Constitución como la Ley Electoral del Estado de Oaxaca, antes del 23 de febrero de 1997, debieron de haberse reformado de manera tal, que garantizaran de una forma plena el cabal cumplimiento de los preceptos constitucionales contenidos en las reformas del 22 de agosto de 1996 y sus artículos transitorios correlativos, lo cual para el caso de Oaxaca, simplemente no sucede.--- Es decir, pese a la obligación visible en la Constitución Federal, de adecuar a las disposiciones de ésta, la Constitución y la Ley Electoral del Estado de Oaxaca antes del 23 de febrero de 1997, ocho meses después de esa fecha, apenas se turnaba a la Comisión de Estudios Constitucionales y a la Comisión de Administración de



Justicia, diversas iniciativas que presumiblemente darían cumplimiento a las disposiciones del pacto federal mencionadas.

En tal sentido, dentro de las inobservancias jurídicas al marco constitucional y normativo de naturaleza local, advertimos en primer término, la abierta transgresión al artículo 164 de la Constitución particular, misma que establece en su párrafo tercero, que inmediatamente que se promulguen reformas a la Constitución General de la República, la Legislatura del Estado, acordará los términos de las modificaciones o adiciones que correspondan para que puedan incorporarse al texto de dicha Constitución local.--- Y en el caso que nos ocupa, tal inmediatez, se presenta una vez transcurrido un término de más de trece meses.--- Lo anterior además de transgredir los preceptos constitucionales de índole local, es abiertamente violatorio de las disposiciones contenidas en el artículo 71 in fine de la Constitución Federal, artículo que estipula que "...las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a Comisión...", la disposición que encuentra su textual correlativo en la Constitución de Oaxaca, la cual establece dentro del artículo 51, el mismo señalamiento.--- En ese contexto, se presenta una serie de violaciones al procedimiento parlamentario dentro del análisis y discusión de las iniciativas comentadas. En primer término el Congreso del Estado de Oaxaca, sin apearse, ni acatar lo mencionado por el artículo 55 de la Constitución particular, (que prevé la necesidad de disponer de una autorización del Pleno calificada, para efecto de proceder a una dispensa de trámites parlamentarios dentro del mecanismo procesal que establecen la propia Constitución local, el Reglamento Interior y la Ley Orgánica del Congreso), dicha

dispensa de trámite nunca se autoriza por el Pleno del Congreso y en un término que no excede de 72 horas, la Directiva de la Legislatura recibe las iniciativas de reforma constitucional y de reformas y adiciones al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, las turna extraoficialmente a los integrantes de la Comisión de Estudios Constitucionales y a la de Administración de Justicia respectivamente, dichas comisiones emiten sus dictámenes, sin la existencia de convocatorias por escrito a sus miembros a sesiones de trabajo, sin la elaboración de un acta ni de una minuta de trabajo de las actividades de las comisiones e incluso sin la entrega a los propios diputados de los textos de las iniciativas. Sin estos requisitos esenciales para la correcta elaboración de un dictamen, los dictámenes (es decir el Dictamen referente a la reforma constitucional y el dictamen de las reformas al CIPPEO del 1 y del 9 de octubre) se presentan a votación ante el Pleno en una sesión celebrada sin convocatoria previa, (añadiéndose a estas irregularidades que sólo una de las iniciativas se dictamina y el resto de las propuestas presentadas ni siquiera se mencionan dentro del Dictamen), continuando con la serie de anomalías procedimentales, se decretan ilegítimamente por la propia directiva diversos recesos cuya duración es discrecional y al arbitrio de los integrantes de la Mesa Directiva. En ese entorno, y para el caso de la reforma constitucional se reanuda la sesión respectiva en la madrugada del 29 de septiembre y se procede a la votación de la reforma constitucional, sin que exista la certeza de la existencia del quórum mencionado en el artículo 164 de la Constitución local, asimismo sin que la directiva del Congreso haya distribuido a todos y a cada uno de los Diputados el contenido del Dictamen para su análisis, conocimiento y respectiva votación.--- Por otra



parte para el caso de las reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales publicadas el 1 de octubre, la sesión respectiva se reanuda en la madrugada de ese día y se procede a la votación de la misma, sin que la directiva del Congreso haya distribuido a todos y a cada uno de los Diputados el contenido del Dictamen para su análisis, conocimiento y respectiva votación.--- Lo anterior es particularmente grave como elemento lesivo del principio de legalidad en los actos de los Poderes señalados como responsables, ya que no obstante que nunca se llega a considerar por el Congreso Estatal, los trámites legislativos de discusión y aprobación mencionados, como de urgencia notoria, ni son calificados como de obvia resolución por las dos terceras partes de la Legislatura, como expresamente lo mandatan el artículo 55 de la Constitución particular y el artículo 75 del Reglamento Interior del Congreso, se omite sin fundamento alguno el cumplimiento de las formalidades legislativas necesarias para la iniciativa y formación de las leyes.-- No obstante lo anterior, se procede a aprobar tanto la reforma constitucional en materia electoral del Estado de Oaxaca como las reformas y adiciones al CIPPEO mencionadas y a enviarlas al Ejecutivo local para su respectiva promulgación, bajo un marco de evidentes violaciones a la Constitución local, a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al Reglamento Interno del Congreso y concomitantemente a la propia Constitución Federal.--- En resumen, la iniciativa de adiciones y reformas a la Constitución particular oaxaqueña publicada con fecha 29 de septiembre y las reformas y adiciones al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca publicadas con fechas 1 y 9 de octubre de 1997 son presentadas, analizadas, discutidas, aprobadas y publicadas de una forma total y evidentemente



extemporáneas al término de seis meses que mandata la reforma constitucional federal, lapso que expresamente es ordenado por el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996. Además dentro del procedimiento parlamentario se presentan las omisiones e irregularidades al Reglamento Interno y a la Ley Orgánica aludidas y con la observancia que sin existir resolución legislativa alguna por parte del Pleno, se procede en los hechos, tanto para el caso de la reforma constitucional, como para las reformas al CIPPEO, a efectuar dispensas de los trámites legislativos previstos detalladamente en la Constitución y en la normatividad reglamentaria del Congreso locales.--- Las anteriores situaciones es posible acreditarlas en función a las constancias documentales y restantes elementos de prueba descritos en los oficios de fechas 27 y 28 de octubre del año en curso, signados por la Diputada local Norma Reyes Terán, oficios en donde se advierte el respectivo sello de recibido de la Oficialía de Partes del Congreso del Estado.--- Las documentales ofrecidas mismas que se adjuntan como anexos 5, 6 y 7 a la presente acción de inconstitucionalidad, tienen por objeto acreditar que la Diputada Norma Reyes Terán, en su carácter de legisladora integrante del Congreso local, ha requerido oportunamente diversas constancias de la Presidencia de la Comisión de Estudios Constitucionales, de la Presidencia de la Comisión de Administración de Justicia y de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Oaxaca, a fin de estar en posibilidades de acreditar todos y cada uno de los extremos mencionados dentro de este concepto de invalidez de la presente acción de inconstitucionalidad.--- En este contexto y de conformidad a lo establecido por el artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105



Constitucional, es pertinente se solicite por parte del Ministro Instructor de la presente acción de inconstitucionalidad, a la Presidencia de la Comisión de Estudios Constitucionales, a la Presidencia de la Comisión de Administración de Justicia y a la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Oaxaca, las constancias que puntualmente se detallan en los anexos documentales 5, 6 y 7 adjuntos, en virtud de que es práctica inveterada y endémica dentro del Congreso del Estado de Oaxaca, que las peticiones que llegan a hacer oficialmente incluso los propios representantes populares (como es el caso que nos ocupa), simplemente no tienen ninguna respuesta.--- De tal suerte en atención a la necesidad de contar con suficientes elementos para la mejor solución del presente asunto, es que solicito, que en atención a lo dispuesto por el artículo 68 y correlativamente el artículo 35 de la Ley Reglamentaria en cita, pido, se solicite a las instancias del Congreso del Estado en mención, la entrega a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la entrega de las constancias documentales y restantes elementos probatorios descritos dentro de la solicitud signada por la Diputada Norma Reyes Terán.--- Asimismo, en su oportunidad se presentará ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, certificación notariada por fedatario público, en donde se detallan minuciosamente todas y cada una de las irregularidades descritas.--- Ahora bien, regresando a la argumentación referente a las violaciones al procedimiento parlamentario, que han quedado descritas en el presente concepto de invalidez, las mismas traen por consecuencia una transgresión a las disposiciones normativas de la propia Constitución Federal, desde el momento en que los mecanismos de iniciativa y formación de leyes, por ser de orden público, siguen el principio de

indisponibilidad y por lo mismo son imperativos y no pueden ser sustituidos, modificados o variarse a voluntad de las partes, puesto que el procedimiento legislativo está previamente establecido en la ley, precisamente para garantizar la legalidad del mismo, y en el caso que nos ocupa, si los integrantes de la legislatura oaxaqueña, como integrantes de un Poder Soberano, no dan cabal y exacto cumplimiento a las disposiciones constitucionales y reglamentarias que regulan el funcionamiento interno de la Soberanía Legislativa, debe entenderse su actividad como violatoria del principio de legalidad constitucional consagrado en el artículo 16. Esto es, ante la inexistencia de una resolución del Pleno misma que debe ser votada en mayoría calificada, que considere como de urgente y obvia resolución algún trabajo parlamentario y autorice expresamente la dispensa de los trámites legislativos, esta dispensa de trámites, realizada en los hechos, y la transgresión a las formalidades inherentes al proceso legislativo, son violatorias del principio de legalidad, desde el momento que el Congreso, asume facultades que para ser consideradas jurídicamente válidas, deben de cubrir requisitos y formalidades establecidas en la normatividad respectiva. En caso contrario, estamos frente a una abierta violación a la garantía constitucional de legalidad, sucediendo lo mismo cuando se toma en cuenta la evidente y abierta transgresión a la legalidad al no haber procedido a dar cumplimiento a las disposiciones del artículo segundo transitorio de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, que mandatan la adecuación en un término no mayor de seis meses de las leyes electorales y de las Constituciones de los Estados al texto del Pacto Federal.--- Este razonamiento encuentra cabal sustento en la tesis jurisprudencial que a continuación se inserta:--- Instancia:



Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Época: 7ª.

Volumen: 157-162. Parte: Primera. Página 150.---

"FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.- En el texto de la ley no es

indispensable expresar la fundamentación y la motivación de un ordenamiento legal determinado, pues generalmente ello se

realiza en la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente. Este Tribunal Pleno ha establecido que por

fundamentación y motivación de un acto legislativo se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley,

constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen

cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y

cuando las leyes que emite se refieren a resoluciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que

esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deban ser necesariamente materia

de una motivación específica. PRECEDENTES. Amparo en revisión 5220/80. 15 de junio de

1982. Unanimidad de 15 votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Volúmenes 139-144, página 133.- Amparo en

revisión 5983/79. 23 de septiembre de 1980. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Carlos

Del Río Rodríguez. Volumen 78, página 69.- Amparo en revisión 3812/70. 24 de

junio de 1975. Unanimidad de 16 votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Volumen 77, página 19.- Amparo en revisión

6731/68. 6 de mayo de 1975. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez.

Volumen 38, página 27.- Amparo en revisión 1406/48.

8 de febrero de 1972. Mayoría de 11 votos.
Disidentes: Carlos del Río R., Ezequiel Burguete F., Jorge Iñárritu, Manuel Yáñez Ruiz, Pedro Guerrero M., Salvador Mondragón G., Ernesto Aguilar Alvarez y Alfonso Guzmán Neyra.
*NOTA: En la publicación original no aparece el nombre del ponente.--- En este mismo sentido, se ha pronunciado este máximo Tribunal, en la siguiente tesis, la cual se inserta a mayor abundamiento en el caso que nos ocupa.--- Instancia: Pleno.
Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: 7ª.
Volumen: 38. Parte: Primera. Página: 27.--- "FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.- Aun cuando es cierto que la existencia de fundamentación y motivación de los actos de autoridad en que consiste la garantía de legalidad establecida por el título 16 constitucional, ha de entenderse que abarca a todo acto de autoridad, sea ésta legislativa, ejecutiva o judicial, en la medida en que todas ellas deben actuar, por igual, dentro de un marco jurídico "legalidad", debe sin embargo aclararse que, tratándose de actos de autoridades legislativas (leyes), dichos requisitos de "fundamentación y motivación" se satisfacen siempre que ellas actúen dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiera (fundamentación) y que las leyes respectivas que emitan se refieran a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que ello implique, en modo alguno, que todas y cada una de las disposiciones que den cuerpo a esas leyes deban ser necesariamente materia de una motivación específica.---
PRECEDENTES: Amparo en revisión 1406/48.

8 de febrero de 1972. Mayoría de 11 votos. Disidentes:



Carlos del Río Rodríguez, Ezequiel Burguete Farrera, Jorge Iñárritu, Manuel Yáñez Ruiz, Pedro Guerrero Martínez, Salvador Mondragón Guerra, Ernesto Aguilar Álvarez y Alfonso Guzmán Neyra.--- Es decir, como elemento sustancial en los actos legislativos, debe de sobresalir su fundamentación y motivación, los cuales sólo se realizan de forma cabal, cuando existe el estricto apego a las disposiciones constitucionales que regulan la iniciativa y formación de las leyes. Al presentarse transgresiones sustanciales al procedimiento parlamentario, mismo que representa el mecanismo formal para la creación de las leyes, se presenta concomitantemente una carencia de fundamentación, en la medida en que el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, en el caso que nos ocupa, ha actuado fuera de los límites de las atribuciones que puntualmente señalan tanto la norma constitucional, como las disposiciones normativas reglamentarias del propio Poder Legislativo oaxaqueño.--- De ahí que la inobservancia de esa disposición constitucional, motive la ulterior violación a la garantía constitucional de legalidad.--- Conforme a ésta, toda autoridad tiene dos claras limitaciones: Las garantías individuales de los gobernados que por ningún concepto deberá vulnerar y las facultades que las leyes les confieren, facultades que bajo ningún concepto deberán rebasar; interpretación ésta que encuentra sustento en la Jurisprudencia número 203, consultable a fojas 512, segunda parte, Salas y Tesis Comunes del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, la cual señala:--- "AUTORIDADES.- Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite".--- Por otro lado, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido este amplio significado del primer párrafo del artículo 16 constitucional. Así nuestro máximo Tribunal ha sostenido en tesis de

jurisprudencia que “dentro del sistema constitucional que nos rige ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley” y “que el requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional implica una obligación para las autoridades de cualquier categoría que éstas sean de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución (...)”, y que además “dentro de nuestro régimen constitucional, las autoridades no tienen más facultades que las que expresamente les atribuye la ley”.--- A mayor abundamiento, se ha sostenido asimismo como criterio de la Segunda Sala, visible en la página 6957 del tomo LXXIII, del Semanario Judicial de la Federación, la siguiente tesis:---
“AUTORIDADES, FACULTADES DE LAS.- Las autoridades sólo pueden realizar aquello para lo que están expresamente autorizadas por las leyes, como consecuencia primordial del principio de legalidad que informa nuestro Régimen Constitucional, por virtud del cual, toda decisión general derivada de un acto de autoridad, deberá tener sustento en una ley dictada con anterioridad. Por tanto, en todos aquellos casos en que las autoridades no justifiquen haber fundado sus actos en algún precepto de derechos positivos, tales actos deben reputarse anticonstitucionales”.--- PRECEDENTES: Tomo LXXIII, página 6957. Alcalá J. Encarnación. 23 de septiembre de 1942. 4 votos.--
- De tal suerte que los Poderes emisor y promulgador de las reformas impugnadas, al violar los procedimientos y la formalidad parlamentarios, establecidos dentro de los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal y 51 al 58 de la local, concomitantemente, transgreden el principio de legalidad mencionado.--- Esto, en virtud de que la emisión y promulgación de las normas generales que se impugnan, son violatorias de disposiciones



constitucionales desde el momento en que están modificando la esfera de competencia del Congreso del Estado de Oaxaca y del Gobernador de dicha entidad, situación que infringe el principio constitucional contenido en el artículo 16 del Pacto Federal cuya interpretación histórica y doctrinaria se resume en lo siguiente "Las autoridades sólo pueden realizar lo que expresamente les faculte la ley".--- Razonamiento que se convalida con la disposición expresa contenida dentro del párrafo ^{tercero} del artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la cual a la letra estipula, que "El Poder Público y sus representantes sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza y deben hacer lo que la ley les ordena...".--- Si a lo anterior, le sumamos la estipulación expresa del numeral 41 de la máxima norma federal, en el sentido de que las Constituciones de los Estados, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, tendremos, que al existir transgresiones al procedimiento legislativo, mismas que son advertibles en el proceso de iniciativa, discusión y aprobación de las reformas aludidas, al existir tales inobservancias al principio de legalidad parlamentaria, visible en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna, tendremos que la reforma al marco constitucional de Oaxaca y al Código Electoral de esa entidad omiten apegarse a dicha legalidad advertible también en los artículos 51 y 164 de la Constitución particular- y al presentarse esa violación se contraviene el espíritu de los numerales 41 y 133 del pacto político de la Federación.--- Así, en la especie, el espíritu del artículo 16 de nuestro Pacto Federal, enlazado a los preceptos legales invocados en el cuerpo de esta acción de inconstitucionalidad, permiten concluir en base a un razonamiento lógico-jurídico que la omisión en el cumplimiento por parte del

Poder Legislativo y del Ejecutivo Estatal Oaxaqueños de las disposiciones normativas referentes a las formalidades necesarias en la iniciativa y formación de las leyes, representan por sí mismas una transgresión en primera instancia de la propia Constitución local y de la normatividad interna del Congreso oaxaqueño, y en segundo término una inobservancia plena de las disposiciones contenidas en la Constitución Federal en los numerales 41 párrafo primero, 71, 72, 116 y 133 y en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996.--- SEGUNDO.- Se reclama la invalidez de las reformas en materia electoral que se hicieran a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que aparecen publicadas el 29 de septiembre de 1997, así como se reclama la invalidez de las reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, CIPPEO, que aparecen publicadas el 1 de octubre de 1997, invalidez que es sustentable en razón a las contradicciones existentes entre tales reformas respecto a los preceptos y mandatos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Es posible afirmar lo anterior, en la medida en que de conformidad a lo establecido por nuestro Pacto Federal en el inciso c) de la fracción IV de su artículo 116, se estipula a la letra que "Las Constituciones y las 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".--- En el punto específico que nos ocupa, la autoridad jurisdiccional del Estado de Oaxaca, encargada de la resolución de controversias en materia electoral, es de conformidad a los párrafos sexto y séptimo del artículo 25 de la



Constitución local, el Tribunal Estatal Electoral.--- Esta competencia se expresa, de conformidad a lo establecido por el párrafo quinto del señalado artículo 25 de la Constitución local, el que manifiesta a la letra que "La ley, establecerá un sistema de medio de impugnación de los que conocerán el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral y el Congreso del Estado...", por otra parte el párrafo siguiente de ese mismo numeral, establece a la letra que "El Tribunal Estatal Electoral es un órgano público dotado de plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y profesional en su desempeño y es máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado de Oaxaca".--- Por la anterior redacción, pareciera a simple vista que están garantizados dentro de la Constitución estadual los principios de autonomía e independencia que mandata el Pacto Federal para los Tribunales Electorales en los Estados, puesto que efectivamente se menciona en la Constitución oaxaqueña la "plena autonomía del Tribunal Estatal Electoral y la independencia de sus decisiones" pero al mismo tiempo, es de advertirse que las reformas a la normatividad electoral del Estado de Oaxaca cuya invalidez se reclama, contradicen la nominal y supuesta autonomía del Tribunal Estatal Electoral de esa entidad federativa.--- VEAMOS:--

- Si bien es cierto que como ya se dijo, dentro de la Constitución local, se establece la "plena autonomía y la independencia de las decisiones del Tribunal Estatal Electoral", esta disposición, al pretender delinearse sus bases operativas dentro de la reglamentación electoral de Oaxaca, se ve nulificada en su naturaleza, obstruida en sus alcances y lesionada en su espíritu la autonomía y la independencia del Tribunal Electoral, en la medida en que las reformas al Código de Instituciones Políticas y

Procedimientos Electorales de Oaxaca publicadas el 1 de octubre de 1997, contradicen la disposición mencionada de la Constitución estadual y por consiguiente revocan el mandato de la Constitución Federal de la República en su artículo 116 fracción IV inciso c).--- Es preciso hacer mención en primer término, que la plena autonomía y la independencia en las decisiones del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, son altamente cuestionables si reflexionamos acerca de las disposiciones normativas que señalan las bases para la integración de este cuerpo colegiado.--- Son aplicables al caso concreto, tres disposiciones normativas de naturaleza local:--- a) La Constitución particular, (en su artículo 25 y en el capítulo relativo al funcionamiento e integración del Poder Judicial del Estado).--- b) El Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, CIPPEO (en el libro sexto denominado "Del Tribunal Estatal Electoral", mismo que comprende de los artículos 245 al 255).--- c) La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca en su correlativo respectivo.--- Se advierte, en la Constitución particular, que el artículo 25 de dicho ordenamiento, establece la naturaleza y el carácter del mencionado Tribunal Estatal Electoral, expresando efectivamente, su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y su autonomía y su independencia en la toma de sus decisiones.--- A simple vista, efectivamente podría concluirse lo anterior.--- Pero, al efectuar un análisis comparativo y una interpretación sistemática del texto constitucional local, en cuanto a la naturaleza, carácter y autonomía reales del Tribunal Estatal Electoral, nos encontramos que el carácter autónomo y la naturaleza jurisdiccional con que se pretende dotar nominalmente al Tribunal Estatal Electoral, se ve nulificada por otras



disposiciones contenidas en la propia Constitución local, en la legislación electoral oaxaqueña y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese Estado.--- Si bien es cierto, que dentro del artículo 25 de la Constitución local, se inserta textualmente que el Tribunal Estatal Electoral estará dotado de plena autonomía e independencia en sus decisiones, esa autonomía y esa independencia, no es posible que logren ejercerse en razón de diversas causas.--- Destaca entre éstas, la ~~contr~~tradición conceptual en torno de lo que debe entenderse como naturaleza jurisdiccional del TEE, es decir, lo que nominalmente se expresa dentro de la reforma constitucional y el carácter real del propio Tribunal, en cuanto a su concepción jurídica, sus facultades y funciones, sus limitaciones funcionales o los mecanismos de integración de dicho Tribunal, mecanismos en los que la injerencia del Poder Ejecutivo es definitiva.--- VEAMOS:--- En primer término, de conformidad a lo preceptuado por el texto constitucional oaxaqueño, al calificar al Tribunal Estatal Electoral como "máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en Oaxaca", tal principio se desvirtúa si advertimos que el artículo 120 de dicha Constitución estadual, previene que "El Poder Judicial se ~~ejerce~~ por el Tribunal Superior de Justicia, por los Jueces de Primera Instancia, y por los Jurados".--- En este sentido, ~~es~~ de subrayarse que contrariamente a lo expresado por el máximo ordenamiento Federal, la Constitución oaxaqueña, no contempla como parte integrante del Poder Judicial del Estado al Tribunal Estatal Electoral, es decir, pese a que dentro del artículo 94 de la Constitución General de la República se consagra el ejercicio de la acción judicial a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, de los Juzgados de Distrito, del Consejo de la Judicatura



y del Tribunal Electoral, dentro de la reforma constitucional oaxaqueña, la existencia del Tribunal Estatal Electoral, no es considerada en su naturaleza como parte del Poder Judicial del Estado.--- Lo anterior, es un elemento que permite afirmar la contradicción entre el texto constitucional oaxaqueño y el sentido del Pacto Federal, puesto que el hecho de que el Tribunal Estatal Electoral, no sea parte del Poder Judicial de ese Estado, hace inoperante y nugatoria la vigencia al Pacto Federal en el punto particular.--- Desde el momento en que, como se advierte en las consideraciones del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se plantean dentro de las reformas al Pacto Federal de agosto de 1996, modificaciones a la conformación del Poder Judicial de la Federación, a fin de que las mismas garanticen un eficaz ejercicio de las facultades jurisdiccionales del Tribunal Electoral, una real certeza en torno a la objetividad e imparcialidad de sus decisiones y la seguridad en torno a la independencia y autonomía de sus integrantes.--- De ahí, que las consideraciones del Dictamen de la Comisión de Estudios Constitucionales de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, expresamente manifiesten al respecto en la página XXIX lo siguiente: "También se plantea la reforma al artículo 94, en concordancia con la propuesta de reforma al artículo 105 que elimina la excepción contenida en su fracción II, que actualmente impide a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, para establecer que el Tribunal Electoral, es parte del Poder Judicial de la Federación, en unión con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal y que,



al igual que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, los del Tribunal Electoral se someten al mismo régimen de responsabilidades y que la remuneración de los Magistrados Electorales, tampoco podrá ser disminuida durante su encargo".--- Termina expresando, en el punto particular el señalado Dictamen que "Acorde con el nuevo marco jurisdiccional en materia electoral, (...) el artículo 99 se reforma integralmente para establecer la competencia del Tribunal Electoral como "máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación", así como sus atribuciones, funcionamiento en Salas, integración, organización, administración, vigilancia y disciplina".--- De ahí que al considerar al Tribunal Electoral como parte integrante del Poder Judicial de la Federación y señalar lineamientos generales para que pueda garantizarse el cabal funcionamiento de su misión jurisdiccional en los procesos electorales, se está garantizando realmente dentro de la reforma constitucional federal, un desempeño imparcial e independiente de dicho cuerpo colegiado.--- Nada similar ocurre dentro de la normatividad vigente en el Estado de Oaxaca.--- Esto, en razón de que lejos de pretender una reforma electoral integral, en donde se incluyeran reformas a la propia Constitución local, a la normatividad electoral de ese Estado y necesariamente a la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha entidad, reformas todas que efectivamente garantizaran, la vigencia del mandato Constitucional Federal para asegurar la existencia de un Tribunal Estatal Electoral con jurisdicción plena en materia electoral, orgánicamente integrado al Poder Judicial del Estado de Oaxaca y que efectivamente tuviera como características reales, autonomía en su naturaleza y efectiva independencia en la toma de decisiones de sus integrantes.---



Lejos de esto, el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca es concebido desde su origen, como una instancia indefinida en cuanto a su naturaleza, carente de jurisdicción plena, dependiente del Poder Ejecutivo en razón del origen de la totalidad de sus integrantes y con autonomía nominal, pero restringida en los hechos, prevaleciendo tales características, pese al mandato expreso de la reforma constitucional federal.--- En primer término, el Tribunal Estatal Electoral de esa entidad federativa, tiene un carácter indefinido en cuanto a su naturaleza.--- Si bien la reforma constitucional estatal y la reglamentación electoral oaxaqueña, expresan por un lado, que dicho Tribunal es una autoridad jurisdiccional, el artículo 120 de la misma Constitución local no señala al Tribunal Estatal Electoral como parte del Poder Judicial del Estado, lo cual conlleva a que las funciones de este Tribunal Electoral no sean en estricto sentido funciones jurisdiccionales.--- Es decir, para que pueda hablarse de la naturaleza jurisdiccional de una instancia, no solo es necesario que ésta se le dote de facultades para dirimir controversias, sino que es indispensable que dicha instancia sea implementada de una forma definitiva, pues en caso contrario se estaría infringiendo directamente la esencia del artículo 13 constitucional, en la medida en que se está dando origen a un Tribunal extraordinario, por comisión o ex post factum.--- O sea, si la normatividad aplicable en el Estado de Oaxaca, establece expresamente el carácter temporal del Tribunal Estatal Electoral, en el párrafo tercero del artículo 126 de su Constitución particular y en el artículo 246 bis puntos 1, 2 y 3 de la reforma al CIPPEO de fecha 1 de octubre de 1997, es obvio que estamos frente a una instancia facultada para dirimir controversias en materia electoral, pero a la que no se le puede caracterizar como órgano



de jurisdicción plena, en primer término porque no opera de una forma definitiva, ni permanente y porque mucho menos forma parte del Poder Judicial de ese Estado.--- Es menester hacer puntual referencia en cuanto al carácter y al funcionamiento ocasional del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, carácter que impide su caracterización como un órgano jurisdiccional en un sentido pleno, puesto que las autoridades jurisdiccionales deben ser en cuanto a su naturaleza definitivas y permanentes, situación que en el caso que nos ocupa, no se presenta puesto que como puntualmente lo establece el punto 2 del artículo 246 bis de la reforma a la ley adjetiva electoral oaxaqueña, el cual señala "El Tribunal Estatal Electoral entrará en receso dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que concluye el proceso electoral quedando expeditas sus atribuciones para ejercerlas en cualquier tiempo fuera del proceso electoral ordinario, cuando fuere necesario a convocatoria de su propio Presidente".--- De tal suerte que una de las premisas básicas para que pueda catalogarse al Tribunal Estatal Electoral como una autoridad jurisdiccional, es decir su carácter permanente, no se cumple y por consiguiente, queda desvirtuada la naturaleza de autoridad jurisdiccional con que pretende adjetivarse a dicho cuerpo colegiado.--- En este punto específico, es particularmente interesante, la opinión de J. Jesús Orozco Henríquez, visible en el texto Constitución Política Mexicana comentada. En el caso que nos ocupa, el maestro Orozco, considera que "El Tribunal Electoral es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en el entendido de que dicho carácter debe diferenciarse de los Tribunales especiales que se encuentran prohibidos por el artículo 13, ya que éstos se refieren a aquellos órganos jurisdiccionales por comisión, ad hoc, o ex post



factum...”--- Es oportuno advertir que independientemente de que a un órgano se le ubique o no dentro de uno de los “poderes” del Estado, para determinar si goza o no de autonomía funcional, no basta que jurídicamente así se prevea o no en forma expresa, sino que debe atenderse, por ejemplo al cúmulo de sus atribuciones y a los efectos de sus resoluciones”, así como - tratándose de los de carácter jurisdiccional- a la existencia o no de ciertas “garantías judiciales” o “jurisdiccionales” a los miembros de los órganos electorales competentes.--- (...)--- En realidad, la autonomía funcional que se le confiere al Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, permite hacer compatible la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas) y el respeto a la unidad de la jurisdicción, sin exponer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a los recurrentes cuestionamientos y asechanzas político-partidistas que podrían vulnerar su autoridad al resolver los casos relativos al resto de las materias.--- Hasta aquí el comentario de Orozco Henríquez.--- Por otra parte, es de destacarse que la conformación que la normatividad local establece para el Tribunal Estatal Electoral oaxaqueño, rompe con los principios legales de la unidad de la jurisdicción y de jurisdicción plena, que son sustento y característica de los órganos judiciales del sistema legal mexicano.--- Esto es, si consideramos que por jurisdicción se entiende la facultad absoluta de un tribunal, para conocer de un orden determinado de conflictos, y por competencia, la capacidad de un tribunal para conocer, con exclusión de los otros, de un negocio determinado, pero siempre en el supuesto de que dicho tribunal, como unidad, tenga jurisdicción sobre el negocio cuyo conocimiento se le somete; tenemos que la naturaleza del



actual Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, impide puedan ponerse en práctica tanto la unidad de la jurisdicción como la jurisdicción plena en materia electoral.--- Lo anterior, debido a que si partimos del hecho que, la competencia constitucional es la facultad absoluta de conocer de un orden de materias y de aplicar determinada legislación por parte de un Tribunal previamente establecido, tenemos que al analizar al muticitado Tribunal Electoral de Oaxaca, observamos que el mismo, en razón de que orgánicamente no forma parte del Poder Judicial de ese Estado, ni está diseñada su conformación al tipo de los Tribunales jurisdiccionales en materia Administrativa y del Trabajo, no puede de ninguna manera adjetivarse como una autoridad jurisdiccional, como equívocamente lo tratan de caracterizar las reformas impugnadas.--- Esto es, el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca carece de elementos esenciales para poder ser considerado un órgano jurisdiccional, puesto que, no existe vinculación orgánica entre éste y el Poder Judicial del Estado de Oaxaca, asimismo la independencia consustancial a su hipotética naturaleza judicial, no es prevista en la reforma constitucional impugnada y mucho menos prevé ésta, la autonomía funcional dentro del propio Poder Judicial con que debe dotarse a una autoridad jurisdiccional del tipo de un Tribunal Electoral.--- Lo anterior se desprende del propio artículo 25, de la Constitución estadual, el cual establece a la letra en su párrafo noveno que, "El Tribunal Estatal Electoral se integrará con tres Magistrados numerarios y tres supernumerarios que serán designados por el Congreso del Estado mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión correspondiente, de entre una lista de candidatos propuesta por el Tribunal Superior de Justicia del Estado emanada de los miembros de la Judicatura estatal, de

conformidad con lo dispuesto por la ley".--- Son de subrayarse en este mecanismo de designación, diversos aspectos que tienen relación directa con la independencia y la autonomía que hipotéticamente adjetivan al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.--- En primer término, en puntual referencia a lo que debe entenderse por independencia de los miembros de un Tribunal Electoral en lo relativo a la toma de decisiones materia de su investidura, son de tomar en cuenta los principios genéricos establecidos dentro de los artículos 17 párrafo tercero, 95 fracciones I a la V, 100 párrafo sexto y 116 fracción III de la Constitución Federal, así como los artículos 68 y 131 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la medida en que estos numerales hacen puntual referencia a las normas generales que deben tomarse en cuenta para garantizar la prevalencia del principio de independencia por parte de los integrantes de los Tribunales Electorales y los requisitos necesarios para integrarse como Magistrado de un Tribunal en materia electoral.--- En este caso, es menester referir que la independencia de los integrantes del Tribunal Estatal Electoral oaxaqueño, puede ser sumamente cuestionada si tomamos en consideración los siguientes puntos:--- Los primeros cuatro párrafos de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, establecen a la letra que: ...III.- El Poder Judicial de los Estados, se ejercerá por los Tribunales que se establezcan por las Constituciones respectivas.--- La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá ser garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.--- Los Magistrados integrantes de los



Poderes Judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.--- Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales, serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia, y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.--- En el caso particular, es necesario subrayar que contrariamente a lo que mandata la Constitución Federal en el párrafo tercero de la señalada fracción III del artículo 116, la Constitución particular oaxaqueña, establece en el primer párrafo de su artículo 122 en relación a lo anterior, el siguiente texto:--- "Para ser Magistrado del Tribunal Superior, se requiere ser: ciudadano mexicano en el goce de sus derechos, mayor de treinta y cinco años de edad, abogado titulado oficialmente o en escuela libre reconocida, con cinco años de ejercicio profesional y de honradez y probidad notorias".--- Es decir, olímpicamente, la Constitución Estatal oaxaqueña, hace a un lado el mandato expreso en la fracción III del 116 del Código Político Federal y establece requisitos diferentes para la designación de Magistrados del Poder Judicial de ese Estado.--- En abierta violación al Pacto Federal, no se señalan en el mencionado artículo 122 de la norma estadual, los requisitos de ser ciudadano mexicano por nacimiento y contrariamente a lo que se mandata en la máxima norma federal, se establecen sólo cinco años de ejercicio profesional previos a la fecha de la designación, en lugar

de los diez años que fija la Constitución General, omite asimismo la Constitución local fijar como requisitos, no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión o por robo, fraude, falsificación o abuso de confianza, asimismo, se omite lo referente al requerimiento de haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación.--- En complemento con lo anterior, el segundo párrafo del artículo 121 de la Constitución Estatal establece textualmente lo siguiente:--- Todos los magistrados serán nombrados por el Gobernador del Estado, y ratificados dichos nombramientos dentro del plazo improrrogable de diez días por la Legislatura del Estado, si no resolviere dentro de dicho plazo, se tendrán por ratificados. En el caso de que no los ratifique, el Gobernador hará nuevo nombramiento que surtirá sus efectos inmediatamente a reserva de obtener la ratificación en el siguiente período ordinario de sesiones. Tal vez no haya dentro de la legislación vigente en todo el país, muestra más vergonzante del autoritarismo por parte de un titular del Poder Ejecutivo estatal ni de las amplísimas facultades para la integración a su libre conveniencia de un cuerpo colegiado que requiere para su cabal ejercicio de efectiva independencia y autonomía tangible.--- Derivado de lo anterior, tenemos, que para ser Magistrado del Poder Judicial en Oaxaca, no es requisito siquiera, el haber servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido las personas propuestas por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica, tal y como se establece a manera de requisitos básicos en la propia Constitución Federal o en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal para formar parte del Poder Judicial de la Federación.---



De la misma forma y en razón de que en el Estado de Oaxaca, simplemente no existe un Consejo de la Judicatura Estatal o una instancia que haga sus veces, no es posible que sea aplicable el principio inserto en el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación referente a que el Consejo de la Judicatura Federal, velará en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de los miembros de este último. De ahí que respecto a los mecanismos de conformación del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca descritos, no sea posible más que aseverar una completa subordinación y dependencia de dicha instancia al Poder Ejecutivo, en razón de que el titular de la administración pública de esa entidad, sin necesidad de recurrir a ninguna instancia colegiada, puede integrar a su arbitrio el Pleno del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, sin requerir siquiera que sus propuestas cubran requisitos mínimos de antigüedad de ejercicio profesional o trayectoria en la carrera judicial, y sin que siquiera pueda imponerse una elemental cortapisa al momento de la ratificación que deba de hacerse por parte del Legislativo de los Magistrados propuestos, en razón de que, en el hipotético y remoto caso que la mecánica e irracional mayoría legislativa característica del Congreso de ese Estado, decidiera no ratificar los nombramientos propuestos por el Gobernador, éste simplemente esperaría que por el solo transcurso del tiempo se ratifiquen dichos nombramientos de forma automática o se concretaría a designar otras dos propuestas de nombramiento de Magistrados, propuestas que indefectiblemente se aprobarán.--- Como colofón del presente razonamiento, se advierte el texto de la fracción X del artículo 79 de la Constitución particular, la cual establece que

son facultades del Gobernador "Nombrar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y al Procurador General de Justicia del Estado, sometiendo las designaciones y destituciones, por causas justificadas, de los primeros, a la ratificación de la Legislatura. Solicitar al Tribunal Superior de Justicia, también por causa justificada, la destitución de los jueces de Primera Instancia.--- Esta disposición confirma el total sometimiento del Poder Judicial al Ejecutivo del Estado de Oaxaca, sometimiento que trata de disfrazarse con una simbólica intervención que sólo tiene efectos validadores por parte del Poder Legislativo, intervención que se observa dentro de la reforma a la legislación electoral oaxaqueña publicada el 1 de octubre de 1997.--- Dicha reforma dentro de sus numerales 245, 246 y 246 bis, establece en primer término la naturaleza del Tribunal Estatal Electoral, reiterando su carácter autónomo e independiente, asimismo, señala el número de sus integrantes, los mecanismos para proponer y para elegir a los Magistrados numerarios y supernumerarios de dicho cuerpo colegiado, dándose la particularidad que todos los que lleguen a ser Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, necesariamente deben haber sido nombrados por el titular del Poder Ejecutivo, esto es, los abogados que ocupen el cargo de Magistrados numerarios del Tribunal Estatal Electoral, deben como requisito ser Magistrados numerarios del Poder Judicial del Estado (que como ya vimos son en su totalidad, nombrados y removidos por facultad expresa del Ejecutivo local, según lo dispone el artículo 79 en su fracción X de la Constitución particular).--- En razón de lo anterior, es posible concluir que en el Estado de Oaxaca, el principio en la división de Poderes, sustento de nuestro sistema de gobierno, está severamente lesionado en proporción directa a la simbiosis y a la



subordinación del Poder Judicial respecto al Ejecutivo oaxaqueño.--- Es dentro de ese marco caracterizado por la relación de dependencia política del Poder Judicial respecto al Ejecutivo, en el que se inscribe la existencia del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.--- Para redundar en torno de la falta de autonomía y de la independencia de los integrantes del Tribunal Estatal Electoral cuyo carácter es sólo nominativo, es preciso referirnos nuevamente a los mecanismos de designación de sus integrantes.--- Como ya se anotó previamente, el artículo 25 de la Constitución estatal, y los artículos 245, 246 y 246 bis, insertos en la reforma al CIPPEO publicada con fecha 1 de octubre de 1997, fijan el proceso a seguirse para conformar dicho órgano colegiado, proceso que esquemáticamente se resume así:--- a) El Tribunal Superior de Justicia del Estado, (que como ya vimos, es una instancia, integrada por profesionistas del derecho que en su totalidad son designados de una forma directa y unilateral por el titular del Ejecutivo), dicho Tribunal Superior (a propuesta de su Presidente, lo cual centraliza aún más la decisión) propone al Congreso del Estado una lista de candidatos de los cuales el Congreso deberá votar para elegir a tres Magistrados numerarios y tres supernumerarios, (artículo 25 párrafo noveno de la Constitución del Estado y artículo 246 puntos 1, 2 y 3 del CIPPEO reformado)--- b) Los nombramientos de Magistrados numerarios del Tribunal Estatal Electoral, deberán recaer siempre en Magistrados numerarios del propio Tribunal Superior de Justicia, (art. 246.3 del CIPPEO reformado). Es decir los Magistrados Electorales, serán siempre abogados designados por el titular del Poder Ejecutivo, aunque el mecanismo de designación en el caso que nos ocupa, no sea de una forma directa, sino oblicua.--- Como ya observamos, el argumento que pretenda hacerse a

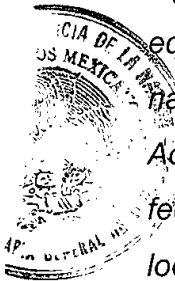
SECRETARÍA DE JUSTICIA DEL ESTADO
SECRETARÍA DE GOBIERNO

favor de la independencia de los profesionistas del Derecho que lleguen a integrarse como Magistrados del Tribunal Estatal Electoral, sería un argumento endeble y limitado.--- ¿Cómo poder afirmar la vigencia del principio constitucional de independencia en las decisiones de los integrantes de un Tribunal Electoral, cuando es el titular del Poder Ejecutivo, quien puede, en el caso del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, cobrarles a esos abogados un doble favor; el favor inicial de hacerlos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y el favor posterior de convertirlos en Magistrados del Tribunal Estatal Electoral?--- ¿Cómo puede dejar de pensarse que el criterio que asuma cada uno de esos abogados convertidos en Magistrados por obra y gracia del Ejecutivo, será imparcial en una decisión jurídica y política que afecte los intereses del partido al que pertenece la persona a quien deben de agradecer su empleo?--- En razón de lo anterior, es necesario recordar que uno de los principios fundamentales que determinan la concepción del Poder Judicial bajo un marco de auténtico federalismo, es la independencia de los integrantes del propio Poder Judicial, la cual sólo se logrará si se establecen garantías para que éstos sean designados bajo un mecanismo en donde no exista influencia de instancias ajenas al propio Poder Judicial, de forma tal que los integrantes de éste, desempeñen sus funciones sin ninguna injerencia o presión de cualesquiera de los otros dos poderes.--- Ahora bien, todo lo contenido en este concepto de invalidez se subsume en la discusión del concepto de la naturaleza del sistema federalista mexicano, en la medida en que pudiera argumentarse que la obligación de constreñir la normatividad estatal a lo preceptuado en las disposiciones emitidas por el Congreso de la Unión y consagradas en la Ley Suprema, restringen y lesionan la



soberanía de los Estados, siendo válido en este sentido, el planteamiento del maestro Jaime Cárdenas Gracia visible en la Constitución Política Mexicana comentada, visible en la página 1188, razonamiento que refiriéndose a la intervención del Poder Judicial de la Federación, en los procesos electorales de los Estados, como una regresión en el federalismo expresa que ...

“Ese argumento sería totalmente cierto, si el nivel de democratización al interior de los Estados se hubiere logrado, es decir, si el Poder Judicial local y Legislativo, así como los municipios contaran efectivamente con recursos y medios jurídicos suficientes para librarse de la tutela, influencia y presiones de los Ejecutivos locales. Como la situación es muy diferente el proceso de transición a la democracia obliga a que el Poder Judicial de la Federación se ocupe en ciertos casos y satisfaciendo los requisitos de procedibilidad constitucionales y legales necesarios, de los procesos locales, porque de no hacerlo equivaldría a sostener situaciones que vulnerarían la aspiración nacional de construir un Estado de Derecho Democrático. Además y como se ha sostenido en este comentario, el federalismo no significa independencia absoluta de los poderes locales, sino un régimen equilibrado y coordinado de distribución de competencias, en donde las entidades federativas siempre están obligadas por el pacto federal y la supremacía constitucional federal previstas en los artículos 41 y 133 de la Constitución”.--- De lo anterior, se logra concluir que las reformas a la Constitución del Estado de Oaxaca, que aparecen publicadas el 29 de septiembre de 1997, y las reformas al Código Electoral de esa entidad federativa, que se publican el 1 y el 9 de octubre de este año, bajo ningún concepto pueden caracterizarse como unas reformas que hagan vigentes los principios constitucionales



contenidos dentro del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República, en la medida en que ambas reformas son insustanciales, ajenas al espíritu de dicho enunciado y bajo ningún concepto satisfacen ni garantizan el sentido del precepto constitucional invocado.--- Por lo anteriormente expuesto, es que deben decretarse como lesivas del orden constitucional federal y declararse inválidas por esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca a las que se ha hecho mención, en la medida en que éstas inobservan el principio de la supremacía constitucional y hacen nugatorio el mandato de la Ley Suprema referente a homologar dentro de la Constitución estadual y las leyes reglamentarias, los postulados contenidos dentro de la fracción IV del artículo 116 del pacto federal, lesionando por consiguiente los artículos 40, 41 y 133 del mismo ordenamiento, así como los preceptos contenidos en los artículos 94, 95 fracciones I a V y 100 párrafo sexto de la Constitución Federal de la República.---

TERCERO.- Se demanda a través de esta acción, la inobservancia por parte del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y por parte del titular del Poder Ejecutivo de esa entidad, a las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inobservancia que se traduce en el desapego al cabal y exacto cumplimiento de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República, inobservancia que motiva una contradicción entre nuestra Constitución Federal y el ordenamiento local impugnado.--- La fracción IV del artículo 116 de nuestra Carta Magna, a la que se hace referencia, establece la obligatoriedad de que las



Constituciones y las leyes electorales de los Estados, garanticen diversas condiciones referentes a las modalidades del sufragio, a la legalidad, imparcialidad e independencia de las autoridades electorales, a la autonomía e independencia de las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias electorales. Asimismo esta fracción alude a las características que deberá tener el financiamiento público, la obligatoria equidad de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social en el Estado, y termina fijando esta disposición constitucional la obligación de definir criterios para regular los límites a las erogaciones de los partidos en sus campañas electorales y la obligación de tipificar las faltas y delitos en materia electoral.--- En este sentido, es advertible el incumplimiento a la norma constitucional federal por parte de los Poderes del Estado de Oaxaca, que han emitido y promulgado las normas generales cuya invalidez se reclama.--- El incumplimiento del Ejecutivo y del Legislativo oaxaqueños, es en este punto particular, referente en primer término (y como ya se destacó dentro del primer concepto de invalidez de esta acción) a que no existe modificación alguna al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca que se haya efectuado dentro del lapso que establece la reforma constitucional federal y que garantice la observancia de las disposiciones contenidas en la fracción IV del artículo 116 de la reforma constitucional multicitada.--- De ahí que en este caso particular, puede hablarse de una transgresión que reviste por si misma un doble significado.--- Por una parte existe desapego a la disposición constitucional, al no haberse efectuado modificación alguna a la legislación electoral estatal en ese lapso específico y por otra parte se permite que prevalezca la vigencia en el Estado de Oaxaca, de una reglamentación electoral, que de ninguna



forma garantiza la aplicabilidad o la implementación de los principios en materia electoral que mandata la reforma constitucional federal de agosto de 1996.--- En este punto particular destaca, entre el cúmulo de inobservancias y transgresiones a la norma Constitucional Federal, el pleno desacato por parte de los Poderes emisor y promulgador de la norma cuya invalidez se demanda, desacato consistente en la violación al precepto contenido dentro del inciso h) de la fracción IV del artículo 116 de la Ley Suprema.--- Esto es, el numeral en referencia preceptúa, que "...los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas."--- IV.- Las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:--- (...)

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.--- Es el caso.

que como se advierte en los Decretos de reformas y adiciones a la Constitución particular y a la ley electoral respectiva, el mandato de la Constitución Federal referido, no se cumple de forma cabal.--- De tal suerte que como es posible advertir, en el Estado de Oaxaca, es nugatoria la vigencia del postulado del máximo código político consagrado en el inciso h) de la fracción IV de su artículo 116. En la medida en que en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, no se hace modificación alguna que prevea el estricto



cumplimiento de la disposición constitucional aludida.--- O sea, que pese a la inserción casi textual del inciso h) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, dentro de la Constitución local, el sentido y la esencia de la reforma constitucional federal, es inaplicable e impracticable en el Estado de Oaxaca.--- Esto en virtud de que como lo mandata el numeral mencionado de la Ley Suprema, se deben de fijar tanto los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas, asimismo, según impera en el texto constitucional federal, se deberán de establecer los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, así como las sanciones respectivas en caso de incumplimiento de dichos preceptos.--- Todo lo anterior, debió de haberse efectuado dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la reforma constitucional federal, término que como ya se dijo, feneció el 23 de febrero del año en curso.--- En riesgo de ser reiterativo, se subraya que las modificaciones legislativas a las que hace referencia la reforma constitucional federal del 22 de agosto de 1996, se refieren tanto a las Constituciones de los Estados, como a las legislaciones electorales de cada una de las entidades federativas.--- Es obvio que el desacato a estos preceptos, materia de la presente acción de inconstitucionalidad, son fiel reflejo de la vulneración del Estado de Derecho que priva en la entidad oaxaqueña, así como de un régimen propenso a la inobservancia del pacto federal y al desprecio y el repudio hacia el principio de la Supremacía Constitucional.--- El principio de la Supremacía Constitucional, prevé que la vigencia y la observancia de la Constitución es obligatoria en todo el territorio nacional y puede imponerse coactivamente. Toda autoridad



federal o local desde el momento que protesta guardar y hacer guardar ésta, se obliga asimismo a proveer a su recta observancia, lo mismo que los ciudadanos quienes deben atender a sus disposiciones y anteponerlas a cualquier norma, federal o local. Recordemos lo que Fernando Alejandro Vázquez Pardo decía al respecto "...la Constitución es distinta y superior tanto a los ordenamientos federales cuanto a los locales. Es distinta al menos porque a ella no le es aplicable limitación alguna en cuanto a las materias que regula, en tanto los ordenamientos locales y federales han de restringirse precisamente a las materias que les corresponden conforme a la Constitución. Es superior, no tan sólo porque es precisamente la Constitución la que determina el alcance de las competencias federal y locales, sino además porque la validez tanto de los ordenamientos federales cuanto a los locales, está condicionado a su congruencia con la Constitución".--- Asimismo, el principio de supremacía constitucional ha sido concebida en el sentido de que la norma constitucional prevalece sobre cualquier otra disposición normativa.--- La Constitución Política es el principio jurídico superior que organiza, da validez, y unidad a un sistema social. La Constitución debe ser el elemento de inicio de toda norma jurídica. En consecuencia toda disposición normativa debe ser producida de conformidad con el procedimiento que la propia Constitución establece y su contenido debe ser coherente con los principios dogmáticos y orgánicos que la propia ley fundamental contenga.--- La Constitución es válida en sí misma. Encuentra su fundamento de invalidez en la soberanía popular, expresada por conducto del Poder Constituyente y del Constituyente permanente. Por esta razón todo poder de autoridad debe estar sometido a la propia Constitución entendiendo ésta como el



resultado de la voluntad popular.--- El legislador, trátese del Congreso de la Unión o de una Legislatura estatal, como el caso que nos ocupa, está igualmente constreñido a los principios de la Constitución, no pudiendo inobservar la esencia ni el sentido de la misma, so pena de que sus actos sean violatorios o inexistentes.-- En tal sentido, la supremacía constitucional garantiza que todas las leyes, sean éstas de carácter federal o local, contrarias a una norma constitucional, deban ser declaradas nulas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.--- En este mismo tenor, es aplicable la tesis jurisprudencial que a continuación se inserta.--- Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: 8ª. Tomo: III Segunda Parte-1. Página: 228.--- “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.- Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la Ley Suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la Constitución es la ley suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimero, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconformidad de la ley secundaria con la fundamental, para aplicar o no aquélla, según que al código político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han



orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna a la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la Ley Suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo...”--- TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.--- PRECEDENTES: Amparo directo 1157/85, 14 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente. Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.--- Es de ahí, que los Poderes responsables de la emisión y promulgación de las normas generales cuya invalidez se demanda, sean lesivos del orden constitucional, en razón de que la omisión de dar un estricto seguimiento al Pacto Federal, motive la nula vigencia de la Ley Suprema y el desprecio del principio de la supremacía constitucional. Por tanto, frente a un acto o frente una omisión de los Poderes Estatales que tengan por consecuencia el incumplimiento de preceptos constitucionales, debe decretarse entonces, que el actuar de los mismos violenta el orden jurídico vigente y nulifica el principio de supremacía constitucional.--- Derivado de lo anterior, es que deben decretarse como lesivas



del orden constitucional federal y declararse inválidas por esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, las reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en la medida en que éstas desprecian el principio de la supremacía constitucional y hacen nugatorio el mandato de la Ley Suprema referente a homologar dentro de la Constitución estadual, los postulados contenidos dentro de la fracción IV del artículo 116 del pacto federal, lesionando por consiguiente los artículos 40, 41 y 133 del mismo ordenamiento. → CUARTO.- Se reclama la invalidez de las reformas que en materia electoral se hicieron al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca que aparecen publicadas con fechas 1 y 9 de octubre de 1997 en el Periódico Oficial de ese Estado, invalidez que es sustentable en razón a las transgresiones de los enunciados de las mismas respecto a los postulados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- Es posible afirmar lo anterior, en la medida en que de conformidad a lo establecido por nuestro Pacto Federal en el inciso h) de la fracción IV de su artículo 116, se estipula a la letra que "Las Constituciones y las Leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: ...h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes,..." en el caso particular, es de advertirse que las reformas a la normatividad electoral oaxaqueña, no observan la obligación constitucional contenida en los numerales invocados, sino que, como es posible percibir en una lectura cuidadosa del texto de la reforma electoral impugnada, ninguna disposición de la misma, establece los

criterios que servirán para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales.--- Es preciso mencionar que análogamente a lo expresado dentro del inciso h) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, se encuentra el contenido del último párrafo del inciso c) de la fracción II del artículo 41 ambos de la Constitución Federal, expresando textualmente este último que “La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales...” de ahí que ambos preceptos expresan imperativamente la disposición de señalar las pautas a seguirse en las normatividades electorales, a fin de establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos por concepto de gastos de campaña.--- En tal contexto, la reforma electoral en cita, está en abierta contradicción a las disposiciones del inciso h) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, en la medida en que, como es posible concluir de un análisis atento del texto electoral impugnado, la única referencia en el CIPPEO vinculada al tema de los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, es el contenido de los puntos 8, 9 y 10 del artículo 42-A, visible en la página 10 del Periódico Oficial del Estado de fecha 1 de octubre, y dicho numeral, contiene sólo disposiciones alusivas a la obligación de los partidos políticos de presentar informes ante el Instituto Estatal Electoral del origen y monto de sus ingresos y de la Constitución dentro del propio Instituto Estatal Electoral de una Comisión de Fiscalización, mas sin embargo, no se advierte dentro de dicho numeral, ni en ninguna otra parte del texto electoral impugnado, la existencia de criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, tal y como expresamente



lo mandatan los preceptos constitucionales invocados.--- La redacción de los puntos 8, 9 y 10 del artículo 42-A del CIPPEO, lejos de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en los mandamientos constitucionales referidos, pretenden tergiversar el sentido del artículo 116 fracción IV inciso h) del Código Político Federal, en la medida en que no sólo no acatan la obligación de señalar criterios para establecer límites a los gastos de los partidos políticos en sus campañas electorales, sino que pretenden que una disposición, que por mandato constitucional, debe plasmarse dentro de la reglamentación electoral de cada entidad federativa, para el caso de la Legislación Electoral de Oaxaca, dicha obligación pretenden se convierta, en un acuerdo sujeto a la decisión potestativa y discrecional de un órgano auxiliar del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, como lo es en el caso que nos ocupa, de la Comisión de Fiscalización.--

- Así las cosas, los puntos 8, 9 y 10 del artículo 42-A del CIPPEO reformado, establecen a la letra lo siguiente:--- "8.- Los partidos políticos deberán presentar ante el Instituto Estatal Electoral los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad del financiamiento, así como su empleo y aplicación. Para la revisión de los informes se constituirá en el Consejo General la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la que funcionará de manera permanente, será presidida por el Presidente del Consejo General y tendrá el apoyo técnico de los demás órganos centrales del Instituto Estatal Electoral.--- "9.- Los informes anuales y de campaña, deberán ser presentados dentro de los sesenta días siguientes al período que se reporte o de la jornada electoral respectiva. La Comisión a que se refiere el párrafo anterior deberá proponer al Consejo General para su aprobación, el establecimiento de lineamientos y formatos

para ser utilizados en los informes que presenten los partidos. El Consejo General suspenderá el financiamiento público al partido político que no cumpla esta obligación.--- "10.- La Comisión a que se refiere el párrafo 8 de este artículo, elaborará un dictamen dentro de los sesenta días siguientes a la presentación del informe anual y dentro de los ciento veinte días posteriores a la presentación de los informes de campaña. El dictamen deberá contener por lo menos, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes recibidos, la mención de los errores e irregularidades encontradas y las aclaraciones o rectificaciones presentadas por los partidos políticos. La comisión mencionada podrá solicitar en cualquier momento a los partidos políticos, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.--- Como es posible advertir, no se contempla la existencia de criterios o de disposiciones de ningún tipo, que vayan encaminadas al establecimiento de reglas para fijar topes a los gastos de los partidos políticos en sus campañas electorales. De la misma forma, como es posible percibirlo en el resto del articulado de la reforma electoral combatida, se hace mención de diversos lineamientos relativos a la obligación de informar del origen y monto de los ingresos que los partidos políticos reciban por diversos conceptos, así como se alude a diversas generalidades referentes al empleo y a la aplicación de dichos financiamientos, pero lo que nunca se establece, en contravención al mandato constitucional aludido, es ninguna regla, criterio, mecanismo o disposición tendiente a fijar de una manera expresa los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales.--- Esto es, una cosa es señalar la obligación de los partidos políticos de informar a una Comisión del Consejo General del IEE del origen y monto y del



empleo y aplicación de los recursos que obtengan por cualquier modalidad, y otra muy distinta, es la obligación de establecer dentro de la normatividad, líneas generales o criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales.--- En tal medida, mientras el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, no establezca un criterio que permita definir un monto máximo a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, se hará nugatoria, la obligación contenida en el inciso h) de la fracción IV del artículo 116 constitucional.--- Es de ahí, que los Poderes responsables de la emisión y promulgación de las normas generales cuya invalidez se demanda, sean lesivos del orden constitucional, en razón de que la omisión de dar un estricto seguimiento al Pacto Federal, motive la nula vigencia de la Ley Suprema y el desprecio del principio de la supremacía constitucional. Por tanto, frente a un acto o frente a una omisión de los Poderes Estatales que tengan por consecuencia el incumplimiento de preceptos constitucionales, debe decretarse entonces, que el actuar de los mismos violenta el orden jurídico vigente y atenta contra el principio de supremacía constitucional. Derivado de lo anterior, es que deben decretarse como lesivas del orden constitucional federal y declararse inválidas por esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, las reformas a la Constitución local y al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en la medida en que éstas desprecian el principio de la supremacía constitucional y hacen nugatorio el mandato de la Ley Suprema referente a homologar dentro de la Constitución estadual y en las reglamentaciones correspondientes, los postulados contenidos dentro de la fracción IV del artículo 116 del pacto federal,

lesionando por consiguiente los artículos 40, 41 y 133 del mismo ordenamiento.--- QUINTO.- Se reclama la invalidez de las reformas que en materia electoral se hicieran al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca que aparecen publicadas con fecha 1 de octubre de 1997 en el Periódico Oficial de ese Estado, invalidez que es sustentable en razón a las transgresiones de los enunciados de las mismas respecto a los postulados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Es posible concluir lo anterior en la medida que según lo establece el artículo cuarto transitorio de dichas reformas "Los partidos políticos nacionales que hayan perdido su registro en la última elección federal, pero conserven representante o representantes populares dentro del Congreso del Estado y conserven el 1.5% de votación que señala el Código Electoral Estatal para que un partido conserve su registro, serán considerados solamente para la elección de 1998 como partido político con registro local y recibirá el mismo tratamiento".--- Esta disposición normativa contenida en los artículos transitorios de la reforma electoral impugnada, contraviene la esencia del artículo 41 de la Constitución Federal en sus incisos I y II, desde el momento en que la Constitución Federal señala en el primer párrafo de la fracción primera del artículo en mención, que "...la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral...", se da por hecho que, al establecerse dentro de las leyes las formas señaladas, no es posible que se contengan situaciones de excepción para casos específicos. De la misma forma la propia Constitución Federal un párrafo más adelante señala que "La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades...", y esa disposición se inobserva



en la reforma electoral de Oaxaca, cuando se está presentando una situación de privilegio para una organización partidaria, el Partido Cardenista, que pese a haber perdido su registro electoral como partido nacional y no contar con registro como partido estatal en Oaxaca, pero que no obstante, cuenta con un representante popular en el Congreso del Estado, como resultado de las elecciones locales de 1995, a dicho partido se le permitirá en función a la señalada disposición transitoria, gozar de las mismas prerrogativas, facultades y atribuciones que los partidos políticos nacionales y local con registro.--- Tal situación vulnera frontalmente el principio de equidad electoral contenido dentro de la fracción II del artículo 41 constitucional, en la medida en que está otorgando una situación de privilegio a una organización partidaria en detrimento de los partidos que han cubierto con la totalidad de los trámites y procedimientos para contar con registro como partidos políticos ya bien de carácter local o nacional.--- De la misma forma, la disposición combatida en el presente concepto de invalidez, está diseñando ex-profeso una disposición legal para un caso concreto, lo cual atenta abiertamente contra el carácter abstracto, impersonal y genérico con que debe de dotarse a las leyes y a las disposiciones jurídicas en su sentido material.--- Por otra parte si la disposición visible en el segundo párrafo de la fracción II del artículo 41 del Pacto Federal, establece que "...el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes...", de lo anotado se concluye que el sentido y la correcta interpretación del pacto federal referente a las prerrogativas de que podrán disponer los partidos, se refiere sólo a aquéllos que mantengan su registro

después de cada elección y no como erróneamente se plasma en el artículo transitorio citado, a aquéllos que conservan representante o representantes dentro del Congreso local.--- Derivado de lo anterior, es que deben decretarse como lesivas del orden constitucional federal y declararse inválidas por esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, las reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en la medida en que éstas desprecian el principio de la supremacía constitucional y hacen nugatorios los requisitos básicos de las leyes en su sentido material, es decir para el caso concreto, la reforma electoral combatida, determina casuísticamente, quién será objeto de las consecuencias jurídicas de la norma promulgada y asimismo en la misma ley nunca existe, la indeterminación subjetiva o la abstracción, puesto que la reforma indicada, no está regulando por igual las facultades y prerrogativas de los sujetos materia de la propia ley.--- Así, el espíritu de los artículos 14 y 16 de nuestro Pacto Federal, enlazado a los preceptos legales invocados en el cuerpo de este concepto, permiten concluir en base a un razonamiento lógico-jurídico, que existe una transgresión al principio de legalidad y de seguridad jurídicas, por lo que, en consideración a las razones expuestas debe decretarse la invalidez de las normas impugnadas.--- SEXTO.- Se reclama la invalidez de las reformas que en materia electoral se hicieran al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca que aparecen publicadas con fecha 9 de octubre de 1997 en el Periódico Oficial de ese Estado, invalidez que es sustentable en razón a las transgresiones generadas por su promulgación y publicación respecto a los postulados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--- Es posible afirmar lo anterior, en la



medida en que de conformidad a lo establecido por nuestro Pacto Federal en el artículo 105 fracción II inciso f) penúltimo párrafo, se estipula a la letra que "Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales".--- La transgresión por parte de los Poderes autor y promulgador de la norma general cuya invalidez se demanda, consiste en que, en contravención a lo dispuesto por el precepto constitucional transcrito, se proceden a publicar dentro de la edición del día 9 de octubre de 1997, dos decretos, el primero de ellos, el Decreto #205, por el cual se adiciona el artículo 42-A en su párrafo número 6 con dos incisos que serán d) y e) del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, mismo que constituye una de las normas generales cuya invalidez se demanda a través de la presente acción.--- En abierta contradicción con el enunciado constitucional en cita, los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Oaxaca, proceden a la publicación de una norma de carácter general que modifica de una manera fundamental al Código Electoral oaxaqueño, esto es, al establecer la norma impugnada el derecho de cada partido político de recibir una cantidad extra de financiamiento hasta por un monto de un 10% adicional, al financiamiento anual que originalmente le corresponde y aunado al hecho de que los partidos políticos tendrán la potestad de recibir en los años de elección de gobernador, hasta un duplo de la cantidad que perciben en un año electoral, al establecerse lo anterior, estamos de una forma inconcusa frente a una modificación legal fundamental que está siendo promulgada fuera del término contemplado dentro de la fracción II inciso f) del artículo 105



constitucional.--- Esto es, al establecer textualmente la reforma electoral en comento, una adición al artículo 42-A en su párrafo 6 con sus incisos que serán d) y e) y expresando tales modificaciones lo siguiente:--- "d) Cada partido político tendrá derecho a recibir hasta el 10% de adicional del financiamiento anual que le corresponda, de acuerdo a los incisos a), b) y c) inmediatos anteriores, para apoyar actividades relativas a la educación, capacitación e investigación política y socioeconómica, así como a las tareas editoriales. Para su ejercicio en todo caso, los partidos deberán de comprobar y justificar los gastos erogados en la realización de estas actividades; y--- "e) Cuando el año de la elección coincida con la elección del Gobernador del Estado, los partidos políticos gozarán de un financiamiento adicional igual al del año electoral.--

- Lo anterior, nos da por resultado que de un inicial financiamiento público a partidos políticos registrados para el año de 1998, originalmente previsto según datos oficiales del Instituto Estatal Electoral, en un monto de \$8,466,035.63 (ocho millones cuatrocientos sesenta y seis mil treinta y cinco pesos 63/100 M. N.), dicha cifra, se incrementa a resultas de la reforma electoral impugnada, hasta la cantidad de \$18,625,278.38 (dieciocho millones seiscientos veinticinco mil, doscientos setenta y ocho pesos 38/100 M. N.).--- Lo anterior, representa a todas luces una modificación legal electoral de naturaleza fundamental, esto en la medida en que dicha reforma sustenta una más que duplicación de los montos del financiamiento público a los partidos políticos, situación que representa por sí misma un redimensionamiento del proceso electoral en su conjunto.--- Estando de por medio una disposición normativa que por sus alcances afecta en su totalidad el proceso electoral de una manera absoluta, es indubitable que



la reforma a la legislación electoral oaxaqueña del 9 de octubre de 1997, debe de considerarse por su esencia y por su propia naturaleza, como fundamental para el desarrollo del proceso electoral en el Estado de Oaxaca.--- Ahora bien, en la medida en que dicha reforma a la legislación electoral oaxaqueña, es promulgada y publicada con fecha 9 de octubre de 1997, es decir fuera del término contemplado dentro del penúltimo párrafo del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, disposición que a la letra prevé que "Las leyes electorales federal y locales: deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales".--- Si consideramos que el artículo 135 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, establece en sus puntos 1 al 4 que el proceso electoral ordinario para la elección de diputados, de Gobernador del Estado y de los ayuntamientos se inicia con la primera sesión del Consejo General Electoral en el mes de enero del año en que vayan a realizarse las elecciones y si posteriormente los puntos 3 y 4 de ese mismo artículo 135 establecen en primer término que el proceso electoral consta de cuatro etapas y que la primera de ellas es la etapa de preparación de la elección y que esta etapa se "inicia con la primera sesión que el Consejo General de Instituto celebre durante la primera semana del mes de enero del año en que deban de realizarse las elecciones estatales ordinarias..."--- De lo anterior es posible concluir varias afirmaciones:--- En atención a lo expresado en el artículo 135.4 del CIPPEO, la primera sesión del Consejo General del Instituto, deberá celebrarse durante la primera semana del mes de enero de 1998, es decir antes del sábado 3 de enero de 1998.--- En



atención a lo expuesto en el penúltimo párrafo del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional, no puede haber modificaciones fundamentales a las leyes electorales durante los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral.--- Y si el proceso electoral para el caso del Estado de Oaxaca, debe iniciar a más tardar el día 3 de enero de 1998, y realizando una simple cuantificación de los términos y tomando en consideración que en materia electoral todos los días del año son hábiles, tenemos que las modificaciones al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales publicadas el 9 de octubre de 1997, contravienen lo dispuesto dentro del penúltimo párrafo del inciso f) de la fracción II del artículo 105 constitucional.--- Ahora bien, en estricta relación con lo anterior es necesario destacar que una de las vertientes del concepto de Soberanía de los actos del Congreso, estriba en que los actos del Poder Legislativo, deben apegarse estrictamente a la norma constitucional suprema, razonamiento que tiene soporte en la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 585, relacionada con la página 1093 del tomo I del volumen XXXVI del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación que a la letra establece:

- "PODER LEGISLATIVO.- Debe considerarse como absoluto, prácticamente, excepto donde la Constitución le ha impuesto límites; sea que obre según la justicia natural o no, en cualquier caso especial. Sus actos, cuando no usurpan facultades de otros poderes, deben cumplirse, a menos que puedan señalarse a la autoridad legislativa algunas restricciones impuestas por la Constitución y que se demuestre que el caso especial está comprendido en ellas.--- De ahí que las argumentaciones manifestadas en el presente concepto de invalidez, permiten concluir la existencia de una transgresión abierta a la norma



constitucional, en razón del desacato manifiesto por los Poderes del Estado de Oaxaca de dar cabal cumplimiento a las disposiciones contenidas dentro de nuestro Pacto Federal. Razón por la que debe decretarse la invalidez de la norma general impugnada.--- Por lo anteriormente expuesto, es que deben decretarse como lesivas del orden constitucional federal y declararse inválidas por esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, las reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca de fecha 9 de enero de 1997, en la medida en que éstas inobservan el principio de la supremacía constitucional y hacen nugatorio el mandato de la Ley Suprema, lesionando por consiguiente los artículos 41 fracción II y 133 de la Constitución Federal de la República.”

QUINTO.- Resulta pertinente transcribir, para la mejor comprensión del asunto, el contenido de los Decretos números 202, 203 y 205, aprobados por la Legislatura del Estado de Oaxaca, por los que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política y del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, publicados en el Periódico Oficial del Estado los días veintinueve de septiembre, primero y nueve de octubre de mil novecientos noventa y siete.



Destaca que en el capítulo respectivo de disposiciones impugnadas, la parte promovente se refiere genéricamente a los decretos que reformaron

la Constitución y Código antes citados, pero sin precisar los preceptos reformados o adicionados que concretamente se estiman inconstitucionales; sin embargo, de sus agravios se aprecia que, respecto del decreto 202 se impugna en forma general la reforma a la Constitución Estatal, y respecto de los decretos 203 y 205 se impugnan preceptos en lo particular del Código electoral estatal, por lo que se pasa a transcribir en su totalidad el primer decreto en cita y sólo los artículos reformados de los otros que interesan para el presente estudio.

1.- *“DECRETO N°. 202, APROBADO POR LA H. QUINCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL, POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN Y REFORMAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA....DECRETA. ARTICULO UNICO.- Se adicionan al artículo 19 un párrafo que será el quinto; al 24 con una fracción que será la III, haciéndose el respectivo corrimiento; se reforman los artículos 35, 50 fracción V, 59 fracciones XXII y XXIII; 141 primer párrafo y 142 primer párrafo; todos de la Constitución Política del Estado, para quedar como sigue:*

“ARTICULO 19.-...



...
...
...

Ninguna organización o individuo podrá establecer condicione o conductas que tiendan a evitar a sus agremiados su participación política o la emisión del voto por el partido de su preferencia."

"ARTICULO 24.- ...

De la I a la II.- ...

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del Estado.

De la IV a la V.- ...

"ARTICULO 35.- ...

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Secretario General de Gobierno, los Secretarios de los diferentes ramos de la Administración Pública Estatal. Subsecretarios de Gobierno, el Procurador General de Justicia, el Contador Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, los funcionarios de la Federación, militares en servicio activo y los servidores públicos con facultades ejecutivas, sólo pueden ser electos si se separan de sus cargos con 120 días de anticipación a la fecha de su elección.



...

Los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral; el Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, así como el Director y Secretario Generales del Instituto mencionado, no podrán ser electos para ningún cargo de elección popular, sino hasta después de transcurridos dos años de haberse separado de su cargo.”

“ARTICULO 50.- ...

De la I a la IV.- ...

V.- A todos los ciudadanos del Estado.”

“ARTICULO 59.- ...

De la I a la XXI.- ...

XXII.- Emitir el Decreto correspondiente para que el Instituto Estatal Electoral convoque a elección de Gobernador, Diputados y Concejales Municipales en los períodos constitucionales o cuando por cualquier causa hubiere falta absoluta de estos servidores públicos.

XXIII.- Conocer y declarar la elección de Diputados, Gobernador y Concejales de los Ayuntamientos y emitir el Decreto correspondiente.

De la XXIV a la LXII.- ...”



“ARTICULO 141.- Podrán ser sujetos de juicio político los Diputados de la Legislatura Local; los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; los titulares de las Secretarías; el Procurador General de Justicia; los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral; el Consejero Presidente, el Director y el Secretario Generales y los Consejeros Electorales del Instituto Estatal Electoral.

...
...
...
...”

“ARTICULO 142.- Para proceder penalmente contra los Diputados al Congreso del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; los titulares de las Secretarías; el Procurador General de Justicia; los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral; el Consejero Presidente, el Director General, el Secretario General y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, por la Comisión de delitos durante el tiempo de su cargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría calificada si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...
...
...



...
...
...
...
...”

“TRANSITORIO.

“ÚNICO.- *Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.*”

2.- “DECRETO N°. 203, APROBADO POR LA H. QUILNCUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL, POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA.

“ARTICULO 42-A.- ...

8.- *Los Partidos Políticos deberán presentar ante el Instituto Estatal Electoral los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad del financiamiento, así como su empleo y aplicación. Para la revisión de los informes se constituirá*



en el Consejo General la Comisión de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos, la que funcionará de manera permanente, será presidida por el Presidente del Consejo General y tendrá el apoyo técnico de los demás órganos centrales del Instituto Estatal Electoral.

9.- Los informes anuales y de campaña, deberán ser presentados dentro de los sesenta días siguientes al período que se reporte o de la jornada electoral respectiva. La Comisión a que se refiere el párrafo anterior deberá proponer al Consejo General para su aprobación, el establecimiento de lineamientos y formatos para ser utilizados en los informes que presenten los Partidos. El Consejo General suspenderá el financiamiento público al Partido Político que no cumpla con esta obligación.

10.- La Comisión a que se refiere el párrafo 8 de este artículo, elaborará un dictamen dentro de los sesenta días siguientes a la presentación del informe anual y dentro de los ciento veinte días posteriores a la presentación de los informes de campaña. El dictamen deberá contener por lo menos, el resultado y conclusiones de la revisión de los informes recibidos, la mención de los errores o irregularidades encontradas y las aclaraciones o rectificaciones presentadas por los Partidos Políticos. La Comisión mencionada podrá solicitar en cualquier momento a los Partidos Políticos, la



documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. --- Si de la revisión de los informes de a la (sic) Comisión de Fiscalización advierte errores u omisiones técnicas notificará por escrito al partido que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo improrrogable de treinta días contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes. --- Fenecido el plazo de sesenta días después del concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Comisión contará con un plazo improrrogable de diez días para emitir un dictamen consolidado, mismo que deberá presentar ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, dentro de los cinco días siguientes a su conclusión.

11.- ...”

“245.- 1.- El Tribunal Estatal Electoral es el órgano jurisdiccional, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones en materia electoral, que tiene a su cargo la substanciación y resolución de los medios de impugnación, así como la aplicación de las sanciones previstas en este código.

2.- El Tribunal Estatal Electoral al resolver los medios de impugnación garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten a los principios de



legalidad, imparcialidad, objetividad y definitividad. Contra las resoluciones que dicte no procederá recurso alguno.

3.- El Tribunal se instalará e iniciará sus funciones a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de las elecciones ordinarias.”

“ARTÍCULO 246.- 1.- El Tribunal Estatal Electoral residirá en la capital del Estado y se integrará con tres Magistrados Numerarios y Tres Supernumerarios electos por la Cámara de Diputados a propuesta del Poder Judicial del Estado.

2.- Para tal efecto, a propuesta de su Presidente, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, propondrá en el mes de diciembre del año anterior a la elección, una lista de entre los miembros de la judicatura estatal, que deberá incluir por lo menos, dos candidatos para cada una de las vacantes a cubrir.

3.- Los candidatos propuestos para ocupar las vacantes de Magistrados Numerarios, deberán desempeñar el cargo de Magistrado Numerario del Tribunal Superior de Justicia.

4.- Los candidatos a Magistrados Supernumerarios, deberán desempeñar el cargo de Juez de Primera Instancia del Estado. Los Magistrados Supernumerarios suplirán en sus faltas temporales o definitivas a los numerarios.



5.- Las propuestas serán presentadas a la Cámara de Diputados y serán turnadas a la Comisión respectiva, la que en un término de cinco días presentará el dictamen fundando y motivando la propuesta de designación de los integrantes del Tribunal Electoral. El dictamen se presentará en sesión plenaria en los términos de la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento. En caso de ser aprobado, se turnará al ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, señalando la fecha y hora en que los designados deberán comparecer ante la Cámara de Diputados a rendir protesta; durante los recesos de la Cámara se convocará a los Diputados Permanentes a sesión extraordinaria para cumplir con lo dispuesto en este artículo.

...Derogado

...Derogado

6.- En caso de que el dictamen de la comisión no sea aprobado o que la lista de candidatos enviados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia se agote sin que el Congreso haya designado el número de Magistrados requeridos, el Tribunal Superior, deberá enviar otra lista hasta que alcance el número necesario para cubrir las vacantes. Si los diputados del Congreso volviesen a votar sin que se completare el número requerido de Magistrados, se procederá a insacular,



dentro de los candidatos propuestos, a aquellos que falten por designar.”

“ARTICULO 246 BIS.- 1.- Los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral serán electos para un proceso electoral, pudiendo ser reelectos para un proceso mas. El ejercicio de su función se limita a la duración del proceso electoral y cuando fueren convocados en los términos de esta ley; en todo caso conservarán la remuneración y los derechos como miembros del Poder Judicial del Estado.

2.- El Tribunal Electoral entrará en receso dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que concluye el proceso electoral, quedando expeditas sus atribuciones para ejercerlas en cualquier tiempo fuera del proceso electoral ordinario, cuando fuere necesario, a convocatoria de su propio Presidente.

3.- Declarado en sesión solemne el receso del Tribunal, sus integrantes se reincorporarán a sus actividades ordinarias.

4.- En sus recesos, el Presidente tendrá la representación legal y administrativa del Tribunal, auxiliado del personal indispensable para el ejercicio de sus atribuciones.

5.- Los bienes materiales del Tribunal serán administrados y custodiados, durante sus recesos en los términos de su reglamento interno.”



“ARTICULO 247.- El Tribunal Estatal Electoral, tendrá las siguientes atribuciones:

a).- Resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de este código:

I.- Los medios de impugnación que se presenten durante los procesos electorales, ordinarios y extraordinarios, en contra de los actos y resoluciones que dicten los órganos electorales, y

II.- Los medios de impugnación que se interpongan durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios, contra actos y resoluciones de los órganos electorales.

b) Cuando sea requerido para:

I.- Determinar y aplicar las sanciones previstas en este Código; y

II.- Resolver las controversias entre sus trabajadores y las que se originen entre el Instituto Estatal Electoral y sus trabajadores.

c).- Elegir de entre sus Magistrados miembros al Presidente del Tribunal.

d).- Designar o remover a propuesta del Presidente, al Secretario General, Secretarios de Estudio y Cuenta, Actuarios y demás personal administrativo.

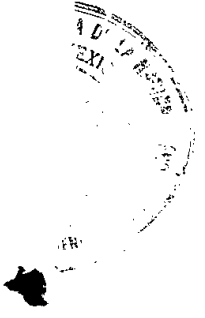


- e).- Aprobar y en su caso modificar el Reglamento Interno del Tribunal, y ordenar su publicación;
- f).- Aprobar el presupuesto del Tribunal;
- g).- Conducir las relaciones con los otros Tribunales Electorales, y
- h).- Las demás que le asigne la Constitución y este Código.

"ARTICULO 248.- El Tribunal funcionará siempre en pleno, sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos y sus sesiones serán públicas.

- a).- Derogado.
- b).- Derogado.
- c).- Derogado.
- d).- Derogado.
- e).- Derogado.
- f).- Derogado.
- g).- Derogado.
- h).- Derogado.
- i).- Derogado.

"ARTICULO 249.- Los Magistrados del Tribunal Estatal Electoral tendrán las siguientes atribuciones:



a) *Asistir, participar y votar, cuando corresponda en las sesiones a las que sean convocados por el Presidente del Tribunal;*

b) *Resolver en forma colegiada los asuntos de su competencia;*

c) *Formular los proyectos de resolución de los expedientes que le sean turnados para tal efecto;*

d) *Exponer en sesión pública, personalmente o por conducto de su Secretario los proyectos de resolución, señalando las consideraciones jurídicas y los preceptos en que se funden;*

e) *Discutir y votar los proyectos de resolución que sean sometidos a su consideración;*

f) *Formular voto particular o voto razonado en caso de disentir de un proyecto de resolución y solicitar que se agregue al expediente;*

g) *Solicitar al pleno que sus proyectos de resolución se agreguen a sus expedientes como votos particulares cuando no sean aprobados por la mayoría, o formular voto particular, que deberá formar parte integrante de la resolución que se dicte, siempre y cuando se emita y glose antes de que se pase para engrose y firma el proyecto de mayoría;*

h) *Realizar los engroses de los fallos aprobados cuando sean designados para tal efecto;*



i) Cuando corresponda revisar y dirigir el trámite y substanciación de los medios de impugnación, y

j) Las demás que sean necesarias para el correcto funcionamiento del Tribunal.”

“ARTICULO 250.-Los Magistrados durante el tiempo de su ejercicio no podrán desempeñar otro empleo o cargo de la Federación, de los Estados, de Municipios o de particulares, salvo aquéllos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia cuando sean compatibles con el ejercicio de la Magistratura.”

“ARTICULO 251.- BIS.- Son facultades del Presidente del Tribunal Electoral: (se transcriben).”

“ARTICULO 252.- El Secretario General nombrado por el pleno tendrá las siguientes atribuciones: (se transcriben).”

“ARTICULO 252.- BIS.- Los Secretarios del Tribunal deberán reunir los siguientes requisitos: (se transcriben).”

“ARTICULO 253.- Corresponde a la Secretaría General conjuntamente con la Presidencia: (se transcribe).”

“ARTICULO 254.- 1.- Las responsabilidades de todos los miembros del Tribunal Electoral, se rigen por lo dispuesto en la Constitución Local y por la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado.

2.- Los magistrados electorales no podrán ser removidos de sus cargos, por las mismas causas que lo fueren los Magistrados del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

3.- Las excusas por impedimento legal para conocer de un asunto presentado por un Magistrado Electoral, serán calificadas y resueltas de inmediato por el Pleno.

4.- Los Magistrados Electorales están impedidos para conocer de aquéllos asuntos en que se actualice cualquiera de las hipótesis que rigen a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia en casos semejantes.

5.- Los Magistrados Electorales y los servidores del Tribunal, en los términos de la Legislación aplicable, cumplirán con la obligación respecto a la declaración de su situación patrimonial ante la Contraloría del Poder Judicial del Estado.”

“ARTICULO 255.- (Se transcribe. Se refiere a que todos los días son hábiles durante el proceso electoral;



horarios de trabajo; compensaciones extraordinarias; y licencias a los servidores públicos y empleados).”

“TRANSITORIOS

“PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

...
...
“CUARTO.- Los Partidos Políticos Nacionales que hayan perdido su registro en la última elección federal pero conserven representante o representantes populares dentro del Congreso del Estado y conserven el 1.5% de votación que señala el Código Electoral Estatal para que un partido conserve su registro, serán considerados solamente para la elección de 1998 como Partido Político con registro local y recibirá el mismo tratamiento.”

3. DECRETO N°. 205, APROBADO POR LA LVI LEGISLATURA, POR EL CUAL SE ADICIONA EL ARTÍCULO 42-A EN SU PÁRRAFO NÚMERO 6 CON DOS INCISOS QUE SERÁN d) y e) DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE OAXACA....DECRETA:

"ARTÍCULO UNICO.- Se adiciona el artículo 42-A en su párrafo número seis con dos incisos que serán d) y e) del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca para quedar como sigue:

"ARTÍCULO 42-A.- ...

Del párrafo número 1 al 5.- ...

6.- Del inciso a) al c).- ...

d).- Cada Partido Político tendrá derecho a recibir hasta el 10% de adicional del financiamiento anual que le corresponda, de acuerdo a los incisos a), b) y c) inmediatos anteriores, para apoyar actividades relativas a la educación, capacitación e investigación política y socioeconómica, así como a las tareas editoriales. Para su ejercicio, en todo caso, los Partidos deberán de comprobar y justificar los gastos erogados en la realización de estas actividades; y

e).- Cuando el año de la elección coincida con la elección del Gobernador del Estado, los Partidos Políticos gozarán de un financiamiento adicional igual al del año electoral.

"TRANSITORIO.- El presente Decreto entrará en vigor, al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado."



SEXTO.- Previo al estudio del fondo del asunto, se pasa al análisis de las causales de improcedencia que hacen valer las partes por ser una cuestión de orden público.

El Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, aduce que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente, en virtud de lo siguiente:

a) Porque se impugnan omisiones que no pueden ser materia de estudio de este tipo de procedimientos, por no existir los juicios de contraste con la norma Constitucional y porque la propia Constitución Federal no preceptúa que deban ser examinados a través de estas acciones.

b) Porque se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción IV en relación con el artículo 65, ambos de la Ley Reglamentaria, en tanto que, por acuerdo de fecha diecisiete de abril del año en curso de el Tribunal Pleno, se resolvió la diversa acción de inconstitucionalidad 3/1997 en la que existe identidad de normas, de partes y de conceptos de invalidez (concretamente el segundo y el tercero), por lo que la presente acción resulta improcedente.



Son infundados los motivos de improcedencia expuestos.

Primeramente resulta pertinente distinguir entre el acto impugnado y el vicio de inconstitucionalidad que se le atribuye. Uno es el acto material que procesalmente justifica y permite ejercer la acción legal correspondiente; el otro viene a ser el motivo o razón legal por el que se impugna y que es materia de exposición del concepto de invalidez respectivo.

En la acción de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, sólo pueden impugnarse disposiciones generales, no así algún otro tipo de actos.

En el caso concreto, la autoridad demandada afirma que en la demanda se pretende impugnar un acto omisivo; sin embargo, del análisis del escrito de demanda se aprecia que no se está impugnando un acto de esta naturaleza, sino que, por el contrario y acorde con lo dispuesto por el artículo constitucional citado, lo que materialmente se combate son, precisamente, disposiciones generales



como son los decretos números 202, 203 y 205, aprobados por la Legislatura del Estado de Oaxaca, que contienen diversa normatividad en materia electoral y de ahí que se concluya que la presente vía sí sea procedente en este aspecto.

Por tanto, el vicio atribuido a la reforma electoral impugnada consistente en la omisión del órgano legislativo de adecuar su marco legislativo electoral acorde con los principios y lineamientos estatuidos en la Carta Fundamental, no es el acto combatido, sino que constituye el vicio atribuido a la normatividad impugnada.

Señala también la autoridad demandada, que al ser un acto omisivo no puede existir contraste alguno con la Constitución Federal, que justifique la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

En primer lugar, como ya quedó expuesto, en la especie no se trata de un acto omisivo, sino de disposiciones generales impugnadas.

En segundo, del análisis integral del escrito de demanda se aprecia que la parte actora sí invoca los preceptos de la Carta Magna que se estiman

infringidos y los conceptos de invalidez tendientes a demostrar tal contravención; concretamente, se aduce violación, entre otros, a los artículos 13, 16, 17, 40, 41, 71, 72, 94, 95, 99, 100, 116, 120, 128 y 133 de la Constitución Federal, aduciendo trato desigual a los partidos políticos, por falta de fundamentación y motivación, por contravención a las disposiciones que rigen el proceso legislativo, por incumplir los lineamientos fundamentales dados por la Constitución Federal para la reforma electoral de las entidades federativas, entre otras cuestiones.

Por otra parte, contrario a lo afirmado por la parte demandada, no se actualiza la causal prevista en la fracción IV del artículo 19 en relación con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de la materia. Tales dispositivos disponen:

“Art. 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. --- Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán



aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

“Art. 19.- Las controversias constitucionales son improcedentes: ... IV.- Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Conforme a estas disposiciones la acción de inconstitucionalidad deviene improcedente cuando existe otra acción que ya haya sido fallada y en la que exista identidad de los elementos litigiosos (partes, normas generales y conceptos de invalidez).

Ahora bien, es cierto, como se demuestra en el expediente y además es un hecho notorio para este Tribunal, que se registró y radicó en esta Suprema Corte la acción de inconstitucionalidad 3/97, que fue fallada el diecisiete de abril del año en curso; sin embargo, sólo existe identidad con la presente acción

6/97, respecto de la parte actora (Partido de la Revolución Democrática) y de dos de sus conceptos de invalidez, como lo reconoce la propia parte promovente.

Respecto de las disposiciones impugnadas, en la primera acción se combate el decreto 153 emitido por la legislatura estatal y publicado en el periódico oficial de la entidad el ocho de marzo del año en curso, por el que se reformaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución del Estado de Oaxaca (se reformaron los artículos 25, párrafos tercero, quinto, sexto y décimo primero, 29 párrafo segundo, 31, 67 y 98 párrafo primero, y se adicionó el 25 con dos párrafos -décimo tercero y décimo sexto-, y el 98 con un párrafo más -noven-). En la presente acción se impugnan los decretos 202, 203 y 205, publicados en el periódico oficial del estado los días veintinueve de septiembre, primero y nueve de octubre del año en curso; con los dos últimos se reformaron y adicionaron diversos preceptos del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, y en el primero se reforman y adicionan diversos preceptos de la Constitución de la citada entidad federativa (se adicionan el 19 con un párrafo -quinto-, el 24 con una



fracción -III-, y se reforman el 35, 50, fracción V, 59 fracciones XXII y XXIII, 141 primer párrafo y 142 primer párrafo).

De todo esto se concluye que no existe identidad entre las disposiciones impugnadas, toda vez que, además de no referirse a los mismos decretos, los preceptos reformados y adicionados no son los mismos en uno y otro caso, aún cuando el decreto relativo a la primera acción al igual que uno de los que se refiere esta acción corresponden a la Constitución local, y, finalmente, en la primera no se impugnan los decretos que reforman el Código electoral del Estado, y en la presente acción sí.

De todo lo expuesto se deduce que no existe identidad en todos los elementos litigiosos correspondientes a ambas acciones de inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento, la causa prevista en el artículo 19, fracción IV antes transcrita, lo que prevé, para efectos de las acciones de inconstitucionalidad, es lo que procesalmente se denomina cosa juzgada; para que opere esta institución se requiere como presupuesto necesario,

que en la primera acción intentada se haya resuelto el fondo del asunto, de tal manera que ya exista pronunciamiento judicial respecto de la litis constitucional debatida.

En la acción de inconstitucionalidad 3/97, en que sustenta la autoridad demandada la causal de improcedencia invocada, no se estudió la cuestión de fondo planteada, dado el sobreseimiento decretado por extemporaneidad en la presentación de la demanda y, además, como lo ha reiterado esta Suprema Corte de Justicia, el sobreseimiento del juicio no implica pérdida de la acción.

En consecuencia, no puede decirse que en el presente caso exista cosa juzgada, por lo que procede declarar infundada la causal de improcedencia aducida.

SÉPTIMO.- A continuación se pasa al estudio de los conceptos de invalidez expuestos en la demanda, en los que medularmente se dice:

1.- En el primer concepto de invalidez se aduce contravención al principio de legalidad instituido en el artículo 16 Constitucional y



consecuentemente transgresión a los artículos 41, párrafo primero, 71, 72, 116 y 133 de la Carta Magna, ya que el proceso legislativo que culminó con los decretos impugnados se encuentra viciado, por no haberse llevado conforme a los lineamientos que establecen los artículos 72 en relación con el 35, 37, fracciones I y V, y 55 del Reglamento Interior del Congreso y 2, 51 a 58 y 164 de la Constitución, ambos del Estado de Oaxaca, ya que las iniciativas de reforma de las disposiciones impugnadas se turnaron extraoficialmente a los integrantes de la Comisión de Estudios Constitucionales y a la de Administración de Justicia del Congreso Estatal, sin la existencia de convocatorias por escrito a sus miembros para las sesiones de trabajo, sin la elaboración de una acta ni de una minuta de trabajo de las actividades de las comisiones e, incluso, sin la entrega a los propios diputados de los textos de las iniciativas ni de los dictámenes para su análisis, conocimiento y respectiva votación; además, la presentación de los dictámenes para votación ante el Pleno se hizo sin convocatoria previa, y sólo una de las iniciativas se dictamina y el resto de las propuestas presentadas ni siquiera se mencionan dentro del dictamen; también se aduce que se decretaron ilegítimamente recesos con duración discrecional y al arbitrio de los

integrantes de la mesa directiva y, posteriormente, al reanudarse la sesión respectiva en la madrugada del veintinueve de septiembre último, se procede a la votación de la reforma sin que exista la certeza de la existencia del quórum respectivo. Todo lo anterior, continúa la parte actora, sin dispensa de los trámites y formalidades legislativas que en todo caso debió darse.

2.- También se aduce en el primer concepto de invalidez que se viola el artículo 116, fracción IV Constitucional, en relación con el artículo Segundo Transitorio del decreto por el que se reformó la Constitución Federal, publicado en agosto de mil novecientos noventa y seis, en virtud del cual debían adecuarse los marcos constitucional y reglamentarios en materia electoral de todas las entidades federativas, conforme a los principios instituidos en la Carta Fundamental, en un lapso que no excediera de seis meses, el que venció el veintitrés de febrero del año en curso, por lo que los decretos que contienen las disposiciones impugnadas transgreden las disposiciones constitucionales de referencia al no haberse cumplido dentro del plazo correspondiente con la reforma estatal electoral correspondiente. Además, de conformidad con lo dispuesto por el



artículo 164 de la Constitución local, existe la obligación de incorporar inmediatamente las modificaciones o adiciones que procedan cuando haya reformas a la Constitución General, lo que incumplió la parte demandada.

Previo al análisis de los conceptos de invalidez precisados, resulta pertinente aclarar que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad sólo proceden cuando se plantee la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución Federal. De esto se sigue que la vía constitucional de mérito resulta improcedente cuando se alegue contravención a disposiciones de una constitución local o a leyes ordinarias.

Es aplicable a lo anterior, por analogía, la tesis sustentada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número XLIV/96, visible a fojas 320, Tomo III, Marzo de 1996, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, que dice:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General de la República y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquéllas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a las leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al constituyente local o a las legislaturas de los Estados."

Sin embargo, en el caso a estudio no cabe tener por infringida esta regla, ya que del análisis



integral del escrito de demanda se aprecia que, substancialmente, se alegan violaciones a diversos artículos de la Constitución Federal, entre ellos el artículo 16, cuya norma genérica de legalidad, que obliga a todo tipo de autoridades, se invoca en relación con otras disposiciones de la Constitución Local y de leyes secundarias, en cuyo caso esta Suprema Corte considera que no hay impedimento para examinar tal tipo de violaciones indirectas a la Constitución Federal, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con la ley impugnada, como sucede en el caso a estudio donde se vienen invocando transgresiones atribuidas a la Legislatura Estatal dentro del proceso legislativo que culminó con los ordenamientos combatidos que, de ser fundadas, eventualmente podrían invalidarlo.

Este alto Tribunal estima que esta apertura es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 constitucional, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas que se estima que en ningún caso deben contrariar alguna disposición de la Carta Fundamental.



Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis jurisprudencial número 23/1997, de este Tribunal Pleno, que dice:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LEY RECLAMADOS. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.”



En estas condiciones, procede entrar al análisis de las cuestiones formales del proceso legislativo propuestas en el primer concepto de invalidez, las que se estudian de manera conjunta con apoyo en lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Deben desestimarse los conceptos de invalidez propuestos, en virtud de lo que se pasa a considerar:

Los preceptos a que alude la parte actora respectivamente dicen:

El artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, se refiere a los principios rectores que en materia electoral deben quedar garantizados (elecciones mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia en el actuar de las autoridades electorales; autonomía e independencia de las autoridades electorales; establecimiento de medios de impugnación; fijación de plazos convenientes para el desahogo de las instancias impugnativas; financiamiento público equilibrado para los partidos políticos; acceso



equitativo de los partidos a los medios de comunicación social; fijación de criterios respecto de los límites a las erogaciones de los partidos, montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, control y vigilancia de los recursos de los partidos y sanciones por incumplimiento; establecimiento de tipos penales y faltas, así como las sanciones que deban imponerse).

Por su parte, los artículos 41, 71 in fine, 72 y 133 de la Constitución Federal, prevén cuestiones que atañen de manera específica a la Federación (se distingue la competencia de los Poderes de la Unión en cuanto a la Federación, de la de los Estados en cuanto a su régimen interior, y se establecen bases para las elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo; las iniciativas del Presidente de la República, de las Legislaturas Estatales o de las diputaciones de éstas, que pasarán desde luego a comisión y la de los diputados o senadores que se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates; procedimiento de discusión y aprobación de leyes o decretos en las Cámaras del Congreso de la Unión; y, supremacía de la Constitución Federal).



Por otro lado, los artículos 2º, párrafo tercero, 51 al 58 y 164, párrafo tercero, de la Constitución del Estado de Oaxaca, y 35, 37, fracciones I y V, 55 y 72 del Reglamento Interior del Congreso Estatal, disponen:

"Art. 2º.- ... (párrafo tercero) El poder público y sus representantes sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza y deben hacer, lo que la Ley les ordena. Los particulares pueden hacer lo que la Ley no les prohíbe y deben hacer, lo que la Ley les ordena."

"Art. 51.- La discusión y aprobación de las leyes se hará con estricta sujeción al Reglamento de Debates; pero las iniciativas del Ejecutivo y del Tribunal Superior de Justicia, se pasarán desde luego a Comisión."

"Art. 52.- En la discusión de los proyectos de leyes y decretos, el Ejecutivo tendrá la intervención que le asigna la presente Constitución."

"Art. 53.- En el proceso de elaboración, promulgación y publicación de las leyes o decretos se observarán las reglas siguientes:

I.- Aprobado un proyecto, se remitirá al Ejecutivo quien si tuviere observaciones, lo publicará inmediatamente;

II.- Si las tuviere, lo devolverá dentro del término de 10 días. De no hacerlo procederá a la promulgación y publicación inmediatas;

III.- Todo proyecto de Ley o decreto aprobado por la Legislatura, se remitirá al Ejecutivo a más tardar, con 15 días de anticipación a la fecha de clausura del período ordinario correspondiente, y si lo devolviere se reservará para el siguiente;

IV.- En los períodos extraordinarios, estos trámites se ajustarán al término de duración de aquellos; pero si el Ejecutivo devolviere el proyecto y el tiempo no bastare para la nueva discusión, se reservará para el siguiente ordinario; y

V.- Los proyectos de leyes o decretos devueltos por el Ejecutivo con observaciones serán nuevamente discutidos. Si se aprueban tales observaciones, el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación. Si el Legislativo insistiere en su proyecto original, este quedará firme y el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación.”

“Art. 54.- Derogado.”



"Art. 55.- En los casos de urgencia notoria calificada por el voto de 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."

"Art. 56.- Los Secretarios o Subsecretarios, cuando se trate de iniciativas del Ejecutivo del Estado, y que se relacionen con el ramo de aquéllos; el Magistrado que designa el Tribunal Superior de Justicia del Estado, en el caso de iniciativas del Poder Judicial; y el Presidente y Síndico Municipal en los casos que afecten a los Ayuntamientos, podrán concurrir a las discusiones de la Legislatura con voz únicamente, debiendo ausentarse en el acto de votación."

"Art. 57.- Derogado."

"Art. 58.- Todo proyecto que sea aprobado definitivamente será promulgado por el Ejecutivo en la siguiente forma: --- "N.N. Gobernador (aquí el carácter que tenga, si es Constitucional, Interino, etc.) del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a sus habitantes hace saber: --- Que la Legislatura del Estado ha tenido a bien

aprobar lo siguiente: --- La (aquí el número ordinal que le corresponda) Legislatura del Estado, decreta: --- (Aquí el texto de la Ley o decreto). --- Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado y hará que se publique y se cumpla. (Fecha y firma del Presidente y Secretarios). --- Por lo tanto, mando que se imprima, publique, circule y se le de el debido cumplimiento. --- Fecha y firma del Gobernador y del Secretario de Gobierno.”

“Art. 164.- ... (párrafo tercero) Inmediatamente que se promulguen reformas a la Constitución General de la República, la Legislatura del Estado, si estuviere en período ordinario de sesiones, acordará los términos de las modificaciones o adiciones que correspondan para que puedan incorporarse al texto de esta Constitución, en consonancia con el postulado jurídico expreso en el artículo 41 de aquélla....”

“Art. 35.- El día 16 de septiembre del año de la renovación de la Legislatura, abierta la sesión a las 12.00 horas, con la asistencia del Ciudadano Gobernador del Estado, el Presidente de la Legislatura hará la siguiente declaratoria. --- La Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, abre hoy, 16 de septiembre (aquí el año), el primer período ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de su ejercicio legal. --- A



continuación se retirará el ciudadano Gobernador del Estado, asistido por la Comisión de Etiqueta de la Legislatura y después de este receso se expedirá el decreto correspondiente dándose aviso de apertura a las autoridades de la Federación del Estado."

"Art. 37.- La Mesa Directiva del Congreso del Estado, estará integrada por un Presidente, un Vice-Presidente y cuatro Secretarios, que serán electos por mayoría de votos y por medio de cédula." (no contiene fracciones).

"Art. 72.- La Contaduría Mayor de Glosa, como asesora técnica del Congreso del Estado, hará la revisión y auditoría de todas las cuentas que el Ejecutivo, los Ayuntamientos y las Entidades Descentralizadas presenten a la Legislatura y resolverá todas las consultas que éste les haga. Una Ley Especial reglamentará las funciones y organización de la Contaduría Mayor de Glosa."

De los numerales antes transcritos de la Constitución del Estado de Oaxaca y del Reglamento Interior del Congreso, que invoca la parte actora en su escrito de demanda, se advierte lo siguiente:

En primer lugar, los artículos 54 y 57 de la Constitución Estatal en cita se encuentran derogados; en segundo lugar, el 2º, párrafo tercero, 52, 53, 55, 56 y 58 de la aludida Constitución local y el 35, 37 y 72 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, ninguna relación guardan con el trámite de turno de las iniciativas a las Comisiones ni de las formalidades de su procedimiento o tramitación.

Respecto de los artículos 51 y 164, párrafo tercero, de la Constitución del Estado de Oaxaca, dichos numerales establecen que las iniciativas del Ejecutivo se pasarán dese luego a la Comisión, y que inmediatamente se acordarán las modificaciones y adiciones que correspondan a la Constitución local con motivo de las reformas a la Constitución General. Esto se dispone igualmente en los artículos 120 y 176 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Oaxaca.

Como se aprecia de los dispositivos a que alude la parte actora, ninguno reglamenta los aspectos del procedimiento que dice fueron transgredidos por el órgano legislativo, concretamente los siguientes: a) convocatoria por escrito para sesiones de trabajo; b) elaboración del



acta o minuta de trabajo de las comisiones; c) forma de entrega a los diputados de los textos de iniciativas y dictámenes; d) convocatoria previa para votación en Pleno; e) iniciativas no dictaminadas o reglamentación de propuestas no contenidas en el dictamen respectivo; f) recesos de la sesión: duración, número de éstos y facultades de la mesa directiva al respecto; y, g) certeza del quórum requerido posterior a los recesos.

En consecuencia, no puede aducirse transgresión al procedimiento legislativo en los puntos concretos señalados, en virtud de que éstos no se encuentran especificados y reglamentados en las disposiciones que rigen la actuación de la Legislatura Estatal.

A mayor abundamiento, del estudio que se practica de los artículos 35, 39, 40, 41, 42, 61 a 71, 95, 101 a 185 de la propia Ley Orgánica del Congreso local, tampoco se advierte que se reglamente específicamente las situaciones a que alude la parte actora, destacándose que dichos dispositivos regulan lo concerniente a la Mesa Directiva, las atribuciones y obligaciones de la Presidencia y Vice-Presidencia de la aludida Mesa Directiva, de las Comisiones, de la



clasificación y trámite de los asuntos, de las sesiones, dictámenes, discusiones, votaciones, minutas, mociones, dispensa de trámites y del procedimiento legislativo en general. Cabe señalar que, en lo que interesa en este asunto, dichas disposiciones únicamente establecen que las iniciativas deben pasar inmediatamente a comisiones para su dictamen respectivo; la distribución de copias de las iniciativas previamente a los diputados para que en asuntos importantes puedan informarse oportunamente; la dispensa de trámites no especifica a cuáles asuntos se refiere, salvo en casos excepcionales; y, que podrá formularse moción para cerciorarse del quórum respectivo en la sesión, pero sin especificar momentos o recesos.

Del mismo modo, del análisis integral de los artículos 37 a 43, 51 a 63, 75 a 88, 97 a 103 a 155 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, tampoco se aprecia reglamentación específica en los puntos señalados por la parte actora, pues sólo de manera general se refieren a la Mesa Directiva, a las atribuciones y obligaciones de la Presidencia y Vice-Presidencia de la citada Mesa Directiva, de las Comisiones, de las discusiones, de las sesiones y de la iniciativa de leyes y decretos.





Finalmente cabe destacar que, además de que no se apreció transgresión a la legislación estatal respecto a las cuestiones planteadas con relación al procedimiento legislativo del que emanan las disposiciones impugnadas; tampoco se aprecia ni se demuestra que dichas cuestiones, aun siendo aspectos inherentes a ese procedimiento legislativo y que eventualmente podrían afectarlo, puedan o hayan trascendido de manera fundamental a los decretos combatidos, en cuanto a su contenido.

Respecto del otro concepto de invalidez en el que se aduce que la reforma a la Constitución estatal no se hizo dentro del plazo de seis meses a que se refiere el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reformó la Constitución Federal, publicado el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, debe desestimarse en atención a lo siguiente:

En el referido artículo transitorio de la reforma constitucional en materia electoral de mérito, en la parte que interesa y a que se refiere el actor, dice:

“SEGUNDO.- ... (último párrafo) Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de su entrada en vigor.”

Como se aduce, el plazo para adecuar el marco constitucional y legal de las entidades federativas, en términos del párrafo del artículo transitorio transcrito, debió efectuarse dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional de referencia (conforme al artículo Primero Transitorio de dicho Decreto la reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y seis).

En primer lugar y con independencia del tiempo que haya transcurrido, resalta que al constituir la violación alegada una transgresión al plazo máximo otorgado para proceder a la adecuación normativa de la legislación local, es evidente que la nulidad que en su caso llegare a decretarse no podría reparar el vicio que se le atribuye, precisamente por el hecho de ya



haber transcurrido el plazo en que debió llevarse a cabo la reforma respectiva, lo que evidentemente haría incongruente el fallo que en este sentido se emitiera.

En segundo lugar, no debe perderse de vista que las normas transitorias únicamente tienen como fin el establecer los lineamientos provisionales o transitorios, que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo o lugar, de tal manera que sean congruentes con la realidad imperante.

Así las cosas, se concluye que el plazo de seis meses se otorga con el fin de adecuar la reforma con la situación del momento y la propia de las entidades federativas, a efecto de lograr un ambiente propicio para que se pueda desahogar y llevar a cabo oportunamente todo lo necesario para una reforma integral en materia electoral y acorde con sus calendarios electorales.

En estas condiciones, si se incumple con dicho plazo al no hacerse la adecuación normativa en la Constitución y legislación ordinaria de la entidad, no debe estimarse suficiente para declarar la

inconstitucionalidad de la norma combatida, pues en la especie no se transgreden los dispositivos fundamentales, sino en todo caso una regla transitoria que en el caso no contiene una disposición fundamental, pues sólo prevé una obligación de carácter circunstancial, cuyo incumplimiento sólo trasciende al plazo máximo establecido para hacer la reforma estatal respectiva, pero que en el caso no trasciende ni vicia los principios rectores que la propia Carta Fundamental tutela en materia electoral.

Por tanto y como del propio texto de la norma transitoria aludida se desprende, al ser el fin de ésta el que se haga la adecuación de la normatividad estatal acorde al artículo 116 de la Constitución Federal, aún cuando la reforma constitucional local que se combate se haya completado con posterioridad a esta fecha, es el caso que esto por sí mismo no implica transgresión al contenido substancial de la Carta Magna y, finalmente, aunque sea tardío, lo que importa es que se lleve a cabo dicha reforma estatal, que es el objetivo de la norma transitoria.

A mayor abundamiento, cabe destacar que la infracción a la disposición transitoria no puede



llevar al extremo de declarar la nulidad del decreto que ahora se combate, pues se provocaría un vacío legislativo cuya consecuencia sería emitir nuevamente la reforma sin cambios de fondo, con la consecuente dilación sin ningún efecto práctico.

OCTAVO.- En su segundo concepto de invalidez la parte actora hace valer esencialmente lo siguiente:

a) Que se transgrede lo dispuesto por los artículos 13 de la Constitución Federal, en virtud de que los artículos 126 de la Constitución Estatal y 246 bis, puntos 1, 2 y 3, del Código Electoral de Oaxaca, establecen expresamente el carácter temporal del Tribunal Estatal Electoral, que constituye una instancia facultada para dirimir controversias en materia electoral pero a la que no se le puede caracterizar como órgano de jurisdicción plena, porque no opera de una forma definitiva ni permanente, lo que de por sí puede constituir un tribunal extraordinario contra lo dispuesto por el artículo 13 de la Constitución Federal.

b) También aduce la parte actora en su segundo concepto de invalidez, que los decretos

impugnados violan lo dispuesto por el artículo 116, fracción III y fracción IV inciso c), en relación con el 95 fracciones I a V de la Constitución Federal, al establecer requisitos diferentes para la designación de Magistrados del Poder Judicial del Estado y, además, los artículos 79, fracción X, y 121 de la Constitución Estatal establecen que el Gobernador hará la designación de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia estatal, y en caso de que no los ratifique la legislatura podrá hacer nuevo nombramiento que surtirá efectos de inmediato a reserva de obtener la ratificación en el siguiente período ordinario de sesiones. Por otra parte, el Tribunal Estatal Electoral carece de autonomía e independencia, ya que conforme el artículo 25 de la Constitución local y 246 del Código Electoral del Estado, corresponde al Tribunal Superior proponer al Congreso local la lista de candidatos de los se elegirán a tres magistrados numerarios y tres supernumerarios, de los cuales el nombramiento de los primeros deberá recaer en Magistrados del propio Tribunal, y de ahí que finalmente impere la voluntad del ejecutivo, ya que primero él designa a los Magistrados del Tribunal Superior y luego éstos, a su vez, nombran a los del Electoral; todo lo cual transgrede los principios de autonomía e



independencia de que deben gozar los órganos jurisdiccionales que deban resolver los conflictos electorales.

c) En el Estado de Oaxaca no existe un Consejo de la Judicatura Estatal o una instancia que haga las veces de tal, por lo que no es posible que sea aplicable el principio inserto en el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, referente a que el Consejo de la Judicatura Federal velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial Federal y por la independencia e imparcialidad de sus miembros, de ahí que en el Estado de Oaxaca, al no darse tal circunstancia, se origina una completa subordinación y dependencia al Poder Ejecutivo quien puede integrar a su arbitrio el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

d) El artículo 116 en cita establece que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en materia electoral, deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, pero la reforma impugnada que se hizo a la Constitución local contiene disposiciones

cuyo sentido y efectos son opuestos a la disposición federal, ya que el Tribunal Estatal Electoral no forma parte del Poder Judicial del Estado, sino que depende del Poder Ejecutivo, todo lo cual va en detrimento de la objetividad e imparcialidad de sus decisiones y de la independencia y autonomía de sus integrantes.

Son inoperantes los conceptos de invalidez de referencia, toda vez que tienden a combatir la creación e integración del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, así como la forma de designación de los magistrados que deban integrarlo, siendo que tales cuestiones se instituyen en el artículo 25 de la Constitución de dicha entidad federativa, que no se impugna en la presente acción; además, los preceptos cuya reforma ahora se combate, si bien reglamentan dichos lineamientos generales para la creación, integración y designación de mérito, también lo es que lo hacen en su carácter de norma secundaria y como consecuencia directa de lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución Estatal, sin introducir principios o lineamientos fundamentales, sino sólo de carácter reglamentario.

Lo anterior en virtud de lo que se pasa a considerar:



El decreto 153, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el ocho de marzo del año en curso, textualmente dice:

"ARTICULO UNICO.- SE REFORMAN los artículos 25, párrafos tercero, quinto, sexto y décimo primero, 29 párrafo segundo, 31, 67 y 98 párrafo primero y se ADICIONA el artículo 25, con un nuevo párrafo décimo tercero con el consecuente Corrimiento del actual y siguientes, así como con un párrafo final que se convierte en décimo sexto; igualmente se adiciona al artículo 98 un párrafo más que será el noveno, todos de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Oaxaca, para quedar en los siguientes términos:

"ARTICULO 25.- ...

...

El Instituto Estatal Electoral será autoridad de la materia, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Organó Superior de dirección es el Consejo General, el cual estará integrado por un consejero presidente y consejeros electorales propuestos por las fracciones parlamentarias y designados por el Congreso del Estado, así como

representantes nombrados por los partidos políticos, en los términos que disponga la ley. Los órganos ejecutivos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por los representantes de los partidos políticos.

...

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el Instituto Estatal Electoral, el Tribunal Estatal Electoral y el Congreso del Estado. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten, invariablemente, al principio de legalidad. La ley fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad, en las etapas de los procesos electorales.

El Tribunal Estatal Electoral es un órgano público dotado de plena autonomía en su funcionamiento e independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño; y es máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado de Oaxaca.

...

...

...



...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos públicos de elección del Estado de Oaxaca 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, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Los partidos políticos recibirán, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y contarán durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la promoción del sufragio popular. La ley establecerá las reglas a que sujetarán su financiamiento, su acceso a los medios de comunicación social en condiciones de equidad y sus campañas electorales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos



políticos; establecerá, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.

...

...

La ley tipificará los delitos y determinará las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

“ARTICULO 29...

La elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En los municipios con comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres, se observará lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 25 de esta Constitución y la Legislación Reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre estos y el Gobierno del Estado.

...

...

“ARTICULO 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.



“ARTICULO 67.- La elección del Gobernador será mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, por mayoría relativa y en una circunscripción uninominal que comprende todo el territorio del Estado, en los términos de la Ley Electoral. La Legislatura del Estado hará la computación de votos y su calificación y declarará electo al ciudadano que hubiere obtenido ^{el} mayor número de votos, haciéndolo saber al pueblo del estado por medio de un decreto, mediante Bando Solemne.

“ARTICULO 98.- Los ayuntamientos serán asambleas electas mediante sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos de cada municipio. Se integrará de la siguiente forma:

- ...
- ...
- ...
- ...SE...
- ...
- ...

SENTENCIA

Los concejales electos por el sistema de usos y costumbres también tomarán posesión en la fecha que refiere el párrafo anterior y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas



democráticas determinen, pero que no podrá exceder de tres años.

"TRANSITORIO:

"UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. --- Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado y hará que se publique y se cumpla."

Por su parte, el artículo 25, de la Constitución de Oaxaca en sus párrafos sexto (reformado en el citado decreto 153) y noveno (intocado en dicho decreto), a los que se hace especial referencia por la relación con lo que en este considerando se analiza, dice:

"Art. 25.- ...

(PÁRRAFO SEXTO).- El Tribunal Estatal Electoral es un órgano público dotado de plena autonomía en su funcionamiento e independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño; y es máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado de Oaxaca.

(PÁRRAFO NOVENO).- El Tribunal Estatal Electoral se integrará con tres magistrados numerarios y



tres supernumerarios que serán designados por el Congreso del Estado que serán designados por el Congreso del Estado mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión correspondiente, de entre una lista de candidatos propuesta por el Tribunal Superior de Justicia del Estado emanada de miembros de la judicatura estatal, de conformidad con lo dispuesto por la ley."

Se reitera, por su importancia para esta resolución, que el párrafo sexto transcrito fue reformado mediante el decreto citado número 153, publicado el ocho de marzo del año en curso, y que el párrafo noveno fue materia de la reforma contenida en el decreto 278 publicado el 13 de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

Por su parte, el artículo 246 del Código Electoral del Estado de Oaxaca (que es el que interesa en este apartado por ser el que reglamenta la integración y forma de designación de los magistrados del Tribunal Estatal Electoral), reformado mediante decreto número 203, materia de impugnación en esta acción, dice:

“Art. 246.- 1.- El Tribunal Estatal Electoral residirá en la capital del Estado y se integrará con tres magistrados numerarios y tres supernumerarios electos por la Cámara de Diputados a propuesta del Poder Judicial del Estado.

2.- Para tal efecto, a propuesta de su Presidente, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, propondrá en el mes de diciembre del año anterior a su elección, una lista de entre los miembros de la judicatura estatal, que deberá incluir por lo menos, dos candidatos para cada una de las vacantes a cubrir.

3.- Los candidatos propuestos para ocupar las vacantes de Magistrados Numerarios, deberán desempeñar el cargo de Magistrado Numerario del Tribunal Superior de Justicia.

4.- Los candidatos a Magistrados Supernumerarios, deberán desempeñar el cargo de Juez de Primera Instancia del Estado. Los Magistrados Supernumerarios suplirán en sus faltas temporales o definitivas a los numerarios.

5.- Las propuestas serán presentadas a la Cámara de Diputados y serán turnadas a la Comisión respectiva, la que en un término de cinco días presentará el dictamen fundando y motivando la propuesta de designación de los integrantes del Tribunal Electoral. El dictamen se presentara en sesión plenaria en los



términos de la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento. En caso de ser aprobado, se turnará al ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, señalando la fecha y hora en que los designados deberán comparecer ante la Cámara de Diputados a rendir protesta, durante los recesos de la Cámara se convocará a la Diputación Permanente a sesión extraordinaria para cumplir con lo dispuesto con este artículo.

...Derogado.

...Derogado.

6.- En caso de que el dictamen de la comisión no sea aprobado o que la lista de candidatos enviados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia se agote sin que el Congreso haya designado el número de Magistrados requeridos, el Tribunal Superior, deberá enviar otra lista hasta que alcance el número necesario para cubrir las vacantes. Si los diputados del Congreso volviesen a votar sin que se complete el número requerido de Magistrados, se procederá a insacular, dentro de los candidatos propuestos, a aquellos que falten por designar."

Ahora bien, conforme a todo lo antes transcrito, se desprende que la Constitución del Estado de Oaxaca prevé en su artículo 25, párrafo

sexto, al Tribunal Estatal Electoral autónomo e independiente y como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el Estado y, en su párrafo noveno, establece que el citado Tribunal se integra con tres magistrados numerarios y tres supernumerarios, designados por el Congreso Estatal por voto de las dos terceras partes de la asamblea, elegidos de entre una lista de candidatos propuestos por el Tribunal Superior de Justicia de la entidad, emanada de la judicatura estatal conforme a la ley.

Por su parte, del artículo 246 se desprende lo siguiente:

a) En el punto 1 del precepto se reitera lo que dice el artículo 25, párrafo noveno de la Constitución Estatal, en cuanto a la integración del Tribunal Estatal Electoral (numerarios y supernumerarios; electos por la Cámara; a propuesta del Poder Judicial del Estado); no contiene alguna otra cuestión adicional.

b) En el punto 2 del artículo 246 se dice que la propuesta la hará el Presidente del Tribunal Pleno del mismo, en el mes de diciembre del año anterior de la elección, de entre una lista de los miembros de la



judicatura estatal, incluyendo por lo menos dos candidatos por vacante. De esto no se dice nada en los párrafos sexto y noveno del artículo 25 de la Constitución Local, salvo que los propuestos pertenezcan a la judicatura estatal.

c) En los puntos 3 y 4 del artículo 246 se dice que los candidatos para magistrados electorales numerarios deberán ser magistrados numerarios del Tribunal Superior y los supernumerarios deberán ser jueces de primera instancia y que estos últimos suplirán en sus faltas a los numerarios. De esto no se dice nada en los párrafos sexto y noveno del artículo 25 de la Constitución Local.

d) En el punto 5 del artículo 246 se dice que las propuestas serán presentadas a la Cámara y turnadas a Comisión, precisando plazo para presentar dictamen fundado y motivado de la propuesta de designación para el Tribunal Electoral, y que de ser aprobado se turnará al ejecutivo para su publicación señalando fecha y hora para su comparecencia ante la Cámara a fin de rendir su protesta. De esto no se dice nada en el artículo 25 de la Constitución Local.

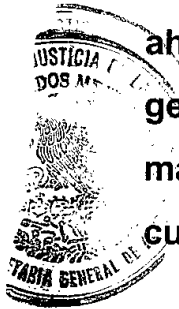
e) En el punto 6 del artículo 246 se dice que si el dictamen de Comisión no se aprueba o que se agote la lista de propuesta sin haber designado el número de magistrados requeridos, se enviará otra lista para completar las designaciones y en dado caso se procederá a su insaculación de entre los propuestos. De esto tampoco se dice nada en el artículo 25 de la Constitución Local.

Del análisis de lo dispuesto por el artículo 25, en sus párrafos sexto y noveno de la Constitución Estatal y 246 del Código Electoral de Oaxaca, se concluye que, por una parte, es el primero de los preceptos en cita el que crea al Tribunal Estatal Electoral e instituye los principios y lineamientos generales para su integración y la forma de designación de sus magistrados; y, el otro de los preceptos (246), únicamente refrenda los mismos principios y lineamientos y, adicionalmente, los reglamenta ya en forma específica.

De esto se sigue que, si lo que esencialmente combate la parte actora en su segundo concepto de invalidez es la creación e integración del Tribunal Estatal Electoral, así como la forma de designación de sus magistrados (aduciendo: que es



un tribunal extraordinario; que debía haberse integrado al Poder Judicial Estatal; que no cuenta con un Consejo de la Judicatura; y, que sus magistrados se eligen de entre los mismos que integran el Tribunal Superior que fueron designados a propuesta del Gobernador del Estado); es de concluirse que tales cuestiones sólo podrían haberse invocado al impugnarse los párrafos sexto y noveno del artículo 25 de la Constitución Estatal, y no con motivo de los decretos que ahora se impugnan, precisamente porque no reforman dicho precepto y porque los ahora reclamados no establecen los lineamientos generales de creación, integración y designación de magistrados del citado Tribunal Electoral, que es la cuestión debatida.



Además, el artículo 246 del Código Estatal Electoral, si bien fue reformado mediante decreto número 203 que ahora se impugna, también lo es que no es el precepto que establece originariamente los lineamientos generales de referencia (creación, integración y designación de magistrados), sino que únicamente los reglamenta en forma específica.

Luego, si el Código Electoral sólo reglamenta disposiciones de la Constitución Estatal,

al pretenderse combatir ciertos principios básicos o elementales instituidos en ésta, la parte actora debió impugnar los preceptos de ésta que los contienen y no los de las disposiciones secundarias que los reglamentan.

Resulta pertinente destacar que los conceptos de invalidez de referencia no combaten el citado artículo 246 del Código Electoral por vicios propios de sus disposiciones, sino con motivo de la creación, integración y designación de los magistrados del Tribunal Estatal Electoral, que es materia del artículo 25 de la Constitución Local y al que únicamente reglamenta dicho Código.

En consecuencia, en relación a cuestiones que reglamenta el artículo 246 del Código Electoral que se combate, que retoman en parte y derivan en otra de lo dispuesto por el artículo 25 de la Constitución Local, los conceptos de invalidez ahora propuestos son inoperantes, pues el momento de hacerlos valer fue cuando procesalmente se podían impugnar los decretos que reformaron dicho precepto en esas materias (Decretos 153 y 278, publicados respectivamente el ocho de marzo de mil novecientos





noventa y siete y trece de mayo de mil novecientos noventa y cinco).

No pasa desapercibido que el decreto 278 antes citado fue emitido en el año de mil novecientos noventa y cinco en que, si bien, ya existía la acción de inconstitucionalidad, también lo es que en ese entonces todavía no procedía en contra de disposiciones en materia electoral, pues fue hasta agosto y noviembre de mil novecientos noventa y seis en que se reformó la Constitución Federal y la Ley Reglamentaria de su artículo 105, fracciones I y II, en que se admitió la procedencia de esta vía en contra de disposiciones generales en dicha materia.

Sin embargo, la parte inconforme pudo promover la acción de inconstitucionalidad con motivo de la entrada en vigor de la reforma a la Ley Reglamentaria de la materia, por lo que estuvo en condiciones de impugnar el decreto de referencia.

NOVENO.- En su tercer y cuarto conceptos de invalidez, los que se analizan de manera conjunta con apoyo en lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la parte actora aduce que

la parte demandada incumplió con lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV inciso h) de la Constitución Federal, al no reformar la legislación estatal dentro del plazo constitucional fijado, a efecto de establecer los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como para señalar los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos políticos, así como las sanciones respectivas en caso de incumplimiento. Agrega que, respecto de los límites de erogación, el artículo 42-A puntos 8, 9 y 10 del Código electoral estatal, sólo contiene disposiciones alusivas a la obligación de los partidos políticos de presentar informes ante el Instituto Electoral del origen y monto de sus ingresos y de la constitución de una Comisión de Fiscalización, pero no prevé los criterios para determinar los límites a las erogaciones como lo impone la Carta Federal.

Es infundado el concepto de invalidez de referencia.

El artículo 116, fracción IV inciso h) de la Constitución Federal, dispone:



“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.- Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: ...

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e...”



De la disposición constitucional se desprenden tres lineamientos fundamentales que deben observar las entidades federativas para ajustar su marco legislativo en materia electoral respecto de los partidos políticos:

- a) Fijación de criterios para establecer límites máximos de erogaciones y de aportaciones de sus simpatizantes.
- b) Instauración de procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de los recursos.
- c) Prever sanciones para el caso de incumplimiento en estas materias.

Por cuanto a lo primero, los criterios de límites máximo de erogaciones por parte de los partidos políticos, los artículos 143-A y 143-B del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca establecen:

“Art. 143-A.-

1.- Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección apruebe el Consejo General, y aprueben los consejos distritales correspondientes en los términos de los artículos 71 y 90 de este código.

Para los efectos de este artículo quedarán comprendidos dentro de los topes de gastos los siguientes conceptos:



a).- Gastos de propaganda: --- Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;

b).- Gastos operativos de campaña: --- Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;

c).- Gastos de propaganda en prensa, radio y televisión: --- Comprenden los realizados en cualquiera de estos medios tales como mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto.

No se considerarán dentro de los topes de campaña los gastos que realicen los partidos para el sostenimiento de sus órganos directivos y sus organizaciones.

Art. 143-B.- Para la determinación de los topes de gastos de campaña, el Consejo General tomará en cuenta los siguientes criterios:

a) El monto del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en contienda;

b) El número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de que se trate;

c) La duración de la campaña; y



d) *La extensión territorial del ámbito electoral de que se trate.*

El consejo General aprobará los topes de gastos de campaña para las elecciones de Gobernador del Estado, y concejales y los consejos distritales aprobarán los topes de gastos de campaña para las elecciones de diputados de mayoría relativa, antes de que inicien los respectivos plazos para el registro de candidaturas."

De los dispositivos transcritos se aprecia que lo referente a los topes máximos para gastos en campaña, el Código electoral del Estado ya fijaba los criterios respectivos, por lo que, si el órgano legislativo estatal no hizo reforma alguna en esta materia, no resulta violatorio por sí mismo de lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución Federal, toda vez que este precepto instituye la obligación fundamental de adecuar el marco legislativo de las entidades a dicha disposición, lo que debe entenderse en el sentido de que esto deberá ser así cuando la legislación local no lo prevea, por lo que, si en la especie ya se encontraba regulado, no puede estimarse que debía hacer nueva reforma al respecto, máxime si se atiende a que la disposición fundamental no fija qué tipo de criterios deban



establecerse, sino tan sólo instituye la necesidad de fijar los que limiten los gastos de campaña.

Cabe agregar que la parte actora no aduce un motivo específico tendiente a demostrar la necesidad de fijar nuevos criterios para dar cabal cumplimiento a la disposición fundamental o que demuestren la posible inconstitucionalidad o deficiencia de los ya fijados por el código electoral estatal antes transcritos.

Por tanto, el que el decreto 203 que ahora se impugna, no contenga en sus artículos reformados o adicionados los criterios de mérito, esto no lo hace inconstitucional en la medida en que éstos ya formaban parte de la codificación electoral.

Por cuanto hace los montos máximos de las aportaciones que hagan los simpatizantes a los partidos políticos, debe señalarse que el decreto número 203 que se impugna en la presente acción de inconstitucionalidad, por el que reforma y adiciona diversos artículos del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, concretamente su artículo 42-A, sí fija los criterios respectivos.

En efecto, el citado dispositivo establece en lo conducente lo siguiente:

"Art. 42-A.- ...

3.- Los Partidos Políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la Banca de Desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de los recursos obtenidos mediante colectas realizadas en mítines, en la vía pública o mediante rifas y sorteos.

4.- Las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los Partidos Políticos, serán deducibles del Impuesto Sobre la Renta, hasta en un monto del 25% establecido por el COFIPE.

...

8.- Los Partidos Políticos deberán presentar ante el Instituto Estatal Electoral los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad del financiamiento, así como su empleo y aplicación. ...

...

11.- De las aportaciones en dinero deberán expedirse recibos foliados por los Partidos Políticos en los que se harán constar los datos de identificación de la



aportante, salvo en el caso de colectas realizadas en mítines o en la vía pública. La venta de bienes o artículos promocionales se hará constar en el informe respectivo, así como las aportaciones en especie, las cuales deberán ser consignadas según corresponda a la Ley aplicable.

12.- Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 1% del monto total del financiamiento público. ..."

Destaca que en el concepto de invalidez sólo se aduce que no se ajustó la legislación estatal a efecto de fijar los criterios para las aportaciones de los simpatizantes y de ahí lo infundado de dicho concepto al quedar demostrado que sí están fijados los criterios; además, en la demanda no se plantea alguna cuestión tendiente a demostrar la necesidad de establecer diversos o distintos criterios para cumplimentar debidamente lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Federal, o para demostrar la posible inconstitucionalidad de los antes transcritos.

Respecto de los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos, también en el decreto impugnado número 203, que

reforma el citado artículo 42-A del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, se instituyen los procedimientos respectivos, en cuya parte respectiva se dice:

“Art. 42-A.- ...

8.- Los Partidos Políticos deberán presentar ante el Instituto Estatal Electoral los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad del financiamiento, así como su empleo y aplicación. Para la revisión de los informes se constituirá en el Consejo General la Comisión de Fiscalización de los recursos de los Partidos Políticos, la que funcionará de manera permanente, será presidida por el Presidente del Consejo General y tendrá el apoyo técnico de los demás órganos centrales del Instituto Estatal Electoral.

9.- Los informes anuales y de campaña, deberán ser presentados dentro de los sesenta días siguientes al período que se reporte o de la jornada electoral respectiva. La Comisión a que se refiere el párrafo anterior deberá proponer al Consejo General para su aprobación, el establecimiento de lineamientos y formatos para ser utilizados en los informes que presenten los Partidos. El Consejo General suspenderá el financiamiento público al Partido Político que no cumpla con esta obligación.



10.- La Comisión a que se refiere el párrafo 8 de este artículo, elaborará un dictamen dentro de los sesenta días siguientes a la presentación del informe anual y dentro de los ciento veinte días posteriores a la presentación de los informes de campaña. El dictamen deberá contener por lo menos resultado y conclusiones de la revisión de los informes recibidos, la mención de los errores o irregularidades encontradas y las aclaraciones o rectificaciones presentadas por los Partidos Políticos. La Comisión mencionada podrá solicitar en cualquier momento a los Partidos Políticos, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes. --- Si de la revisión de los informes de la (sic) Comisión de Fiscalización advierte errores u omisiones técnicas notificará por escrito al partido que hubiere incurrido en ellos, para que en un plazo improrrogable de treinta días, contados a partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes. --- Fenecido el plazo de sesenta días después del concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Comisión contará con un plazo improrrogable de diez días para emitir un dictamen consolidado, mismo que deberá presentar ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, dentro de los cinco días siguientes a su conclusión.

...

13.- Las cantidades que resulten para ser asignadas a cada Partido Político, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente. Cada Partido deberá destinar por lo menos el 2% anual del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.”

Por cuanto hace a las sanciones por incumplimiento en que incurran los Partidos Políticos, el artículo 42-A, punto 9, 308 y 310 del Código electoral del estado, reformado mediante el decreto número 203 que se impugna, establece:

“Art. 42-A.- ...

9.- ...El Consejo General suspenderá el financiamiento público al Partido Político que no cumpla con esta obligación.”

“Art. 308.- 1.- Los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:

a) Con multas de cincuenta a cinco mil días de salario mínimo;



- b) Con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el período que señale la resolución;
- c) Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda por el período que señale la resolución;
- d) Con la suspensión de su registro como Partido Político; y
- e) Con la cancelación de su registro como Partido Político.

2.- Las sanciones previstas en el párrafo anterior podrán ser impuestas cuando los Partidos Políticos:

- a) Incumplan con las obligaciones señaladas en el artículo 39 y demás disposiciones aplicables de ese ordenamiento;
- b) Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Instituto Estatal Electoral;
- c) Sobrepasen durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados conforme al artículo de este ordenamiento;
- d) Incurran en cualquier otra falta de las previstas en este Código.



3.- Las sanciones previstas en los incisos c) al e) del párrafo 1 de este artículo, sólo procederán cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático.”

“Art. 310.- El Partido Político que viole las disposiciones de este Código sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provenga del erario público, se le sancionará con multa de hasta el doble del monto recibido indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más; si la infracción es sistemática, el Consejo General podrá suspender su registro.”

De lo expuesto se desprende lo infundado del tercer concepto de invalidez, en tanto que, contrario a lo afirmado por la parte actora, los criterios a que se refiere el inciso h) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, sí fueron fijados en la reforma electoral estatal, de tal manera que en este aspecto cumple con el principio fundamental estatuido.

DÉCIMO.- En el quinto concepto de invalidez, la parte actora aduce substancialmente que



el artículo Cuarto Transitorio del decreto 203, publicado en el periódico oficial del Estado de Oaxaca el primero de octubre del año en curso, contraviene el artículo 41, fracciones I y II de la Constitución Federal, y por consecuencia el 14 y 16 de la propia constitucional por cuanto hace a los principios de legalidad y seguridad jurídica, en atención a que autoriza que un partido político que pierde su registro nacional, sea considerado como partido con registro local, únicamente para el año de mil novecientos noventa y ocho, siempre que conserve representante o representantes populares dentro del Congreso del Estado y cuente con el uno punto cinco por ciento de votación que se requiere para conservar su registro. Esto, señala la parte actora, infringe lo dispuesto por el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal, en la medida en que está otorgando una situación de privilegio a una organización partidaria en perjuicio de los partidos que han cumplido con la totalidad de los trámites y procedimientos para contar con su registro local o nacional.

Es infundado el concepto de invalidez expuesto, como se pasa a demostrar.

El artículo transitorio impugnado dice:

“CUARTO.- Los Partidos Políticos Nacionales que hayan perdido su registro en la última elección federal pero conserven representante o representantes populares dentro del Congreso del Estado y conserven el 1.5% de votación que señala el Código Electoral Estatal para que un partido conserve su registro, serán considerados solamente para la elección de 1998 como Partido Político con registro local y recibirá el mismo tratamiento.”

El artículo 41, fracciones I y II de la Constitución Federal dispone, en lo conducente:

“Art. 41.- ...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. --- Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional 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. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado....”

El concepto de invalidez propuesto tiende a demostrar un trato diferenciado en favor de un partido político determinado, en detrimento de los demás partidos, en la medida en que a aquél se le privilegia para ser considerado, aunque originalmente no lo sea, como partido con registro local, a diferencia de los demás que están sujetos a una reglamentación específica para obtener y mantener su registro respectivo.

El artículo impugnado otorga el beneficio de ser considerado como partido con registro local y,

por ende, recibir el mismo tratamiento, en favor del que, habiendo perdido su registro federal, conserve representante en el Congreso local y que además conserve el porcentaje mínimo que la propia legislación secundaria requiere para tal efecto (uno punto cinco por ciento de la votación), para poder participar en las elecciones de mil novecientos noventa y ocho.

Por una parte, se resalta que la norma transitoria no personaliza y es general para todo aquél que se encuentre en los supuestos de la propia disposición y que, por ende, cualquier partido político podría ser beneficiado por ella; además, conforme a su texto, será aplicada sin distingo o situación particular especial en todos los casos en que se actualicen los extremos que señala.

Por otra parte, el artículo 41, fracción I de la Constitución Federal establece expresamente que los partidos políticos intervendrán en los procesos electorales, conforme a las formas específicas determinadas en la ley correspondiente.

Lo anterior implica que, por disposición fundamental, la actuación y participación de los entes



políticos debe regirse, necesariamente, por la propia ley electoral aplicable, de tal manera que se refrenden los principios de orden público, legalidad y transparencia que debe imperar en toda elección popular y que fortalecen las instituciones políticas del país.

En estas condiciones y por imperativo constitucional, la participación de los partidos debe ceñirse a lo dispuesto por la ley y, por ende, debe estarse a su reglamentación respectiva para los efectos electorales.

Este principio se cumple en el caso concreto, en virtud de que la norma transitoria impugnada no constituye una disposición ajena a la codificación electoral que rige a los partidos, pues, por el contrario, no sólo fue emitida por el órgano legislativo competente, sino que también forma parte del marco legislativo de la entidad y, en lo particular, es parte integrante del propio Código Electoral.

En efecto, el decreto 203 que reforma y adiciona diversos dispositivos del Código Electoral, es el que contiene la norma en cuestión y que, si bien, es de carácter transitoria, también lo es que no es una



circunstancia que pueda llevar al extremo de considerar que dicha norma no forma parte de la ley o que está al margen de la legislación que rige en la materia.

Así las cosas, no puede decirse que el principio fundamental instituido en el artículo 41, fracción I de la Constitución Federal se viole con el Transitorio del decreto que se tilda de inconstitucional, pues, al prever un derecho en favor de cualquier partido político acorde con los fines y principios constitucionales y con los de la propia ley reglamentaria respectiva, puede decirse que complementa la reforma integral electoral.

En otro orden de ideas, es cierto que aquel partido político que aspire a obtener su registro local, deberá reunir una serie de requisitos y formalidades en los términos fijados por la ley; tales elementos se requieren como medios de convicción de la conformación, existencia y representatividad del partido aspirante, de tal manera que se justifique su registro dentro del ámbito estatal para participar en las elecciones respectivas.



Así las cosas, para la obtención del registro definitivo se establecen una serie de elementos formales que deben satisfacerse y a los que específicamente se refieren los artículos 28 al 33 del Código electoral estatal, que al efecto disponen:

"Art. 28.-

1.- La organización o agrupación política estatal que pretenda participar como partido político en las elecciones locales, deberá obtener el registro correspondiente ante el Instituto.

2.- Para participar en las elecciones locales, los partidos políticos nacionales deberán acreditar ante el Instituto que cuentan con el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral."

"Art. 29.- 1.- Para que una organización pueda constituirse como partido político local, deberá cumplir los siguientes requisitos:

a).- Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, un programa de acción y los estatutos que como partido normen sus actividades, los cuales se deben ajustar a las bases constitucionales y a las disposiciones legales aplicables;

b).- Contar con un número de afiliados por distrito que represente como mínimo el 3% sobre el total

de los ciudadanos que estén inscritos en el padrón electoral y que acrediten tener su domicilio dentro de la circunscripción uninominal de que se trate, en por lo menos la mitad de los distritos en que se divida el Estado; en ningún caso, el número total de afiliados deberá ser inferior al 1.5% del padrón estatal.

c).- Haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier otra organización o partido político, por lo menos durante los dos años anteriores a la fecha en que presente la solicitud de registro ante el Instituto.”

“Art. 30.- 1.- Satisfechos los requisitos anteriores, la organización o agrupación interesada notificará al Instituto ese propósito y realizará los siguientes actos previos a la solicitud de registro, con el objeto de demostrar que se cumple con dichos requisitos y que ha adoptado la resolución en la que se expresa su voluntad de constituirse como partido político local:

a) Celebrar una asamblea en cada uno de los distritos a que se refiere el inciso b del artículo anterior, en presencia de un funcionario del Instituto que al efecto sea comisionado; o a falta de éste, de un notario del Estado o de un juez receptor, quien certificará:

1. El número de afiliados que concurrieron a la asamblea distrital; que conocieron y aprobaron la



declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que eligieron delegados a la asamblea estatal constitutiva, y quiénes fueron los electos.

II. Que con las personas mencionadas en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con nombres, residencia, y clave de la credencial de elector.

b).- Celebrar una asamblea estatal constitutiva ante la presencia del funcionario que al efecto designe el Instituto, quien certificará:

I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes electos en las asambleas distritales.

II. Que acreditaron por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo.

III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea estatal, preferentemente por medio de su credencial para votar o por otro documento fehaciente que tenga impresa su fotografía respectiva.

IV. Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y

V. Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el Estado, con el objeto de satisfacer el requisito mínimo de afiliados a que se refiere el inciso b del artículo 29 anterior, estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.

2.- El costo de las certificaciones requeridas en este artículo, será con cargo al presupuesto del Instituto. Los funcionarios autorizados para expedirlas están obligados a realizar las actuaciones correspondientes.

3.- En todo caso, la organización interesada, tendrá un plazo improrrogable de un año para concluir el procedimiento de constitución y presentar la solicitud de registro a que se refiere el artículo 32; de lo contrario, dejará de tener efecto la notificación formulada.”

“Art. 31.-

1.- El Instituto, por conducto de su Consejo General, deberá convocar durante el primer trimestre del año anterior a cualquiera de las elecciones locales ordinarias a las organizaciones o agrupaciones políticas que tengan interés en participar en los procesos electorales locales, a fin de que puedan obtener el registro como partido político local.

2.- En la convocatoria se señalará el plazo para que las organizaciones interesadas presenten la solicitud



correspondiente, el cual, para los efectos del párrafo tercero del artículo 33, no podrá exceder 90 días contados a partir de su expedición, para lo cual deberán haber cumplido los requisitos establecidos en los artículos 29 y 30 de este Código.”

“Art. 32.- La organización interesada presentará al Consejo General del Instituto la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos:

a).- La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros, en los términos del artículo 30;

b).- Las listas nominales de afiliados por distritos electorales a que se refieren las fracciones II del inciso a) y V del inciso b) del artículo 30; y

c).- Las actas de las asambleas celebradas en los distritos electorales y las de su asamblea estatal constitutiva.”

“Art. 33.-

1.- El Consejo General del Instituto resolverá si procede o no el registro, dentro del plazo de 30 días contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud. Su resolución, que deberá ser fundada y motivada, se notificará en forma personal a la organización interesada dentro de los 3 días de

pronunciada. El Consejo ordenará y verificara que dicha resolución sea publicada en el Periódico Oficial del Estado dentro del mes siguiente.

2.- La resolución que al efecto emita el Consejo General del Instituto podrá ser impugnada ante el Tribunal Estatal Electoral mediante el recurso de apelación.

3.- Para poder participar en las elecciones, los partidos políticos, tanto locales como nacionales, deben haber obtenido su registro correspondiente por lo menos con un año de anticipación al día de la jornada electoral.

4.- Los partidos políticos locales que pierdan su registro por cualquiera de las causas previstas en este Código, para participar nuevamente en un proceso electoral, deberán cumplir con todos los requisitos establecidos en este Título para el procedimiento de constitución y obtención de registro.”

De las disposiciones transcritas se aprecia claramente la pluralidad de requisitos que deben acreditarse para la obtención del registro respectivo, que revelan la intención, dada la naturaleza de los mismos, de permitir la participación en los comicios de aquellos partidos que demuestren esencialmente su conformación, sus principios y su representatividad, todo lo cual cumple con los fines que fija la Constitución Federal al establecer los



lineamientos generales para tutelar la participación del pueblo a través de los partidos políticos, en la vida democrática del país y que contribuya a la integración de la representación de los ciudadanos y del acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En estas condiciones, los principios tutelados por el artículo 41 de la Constitución Federal no se violentan con la norma transitoria, al permitir que partidos nacionales puedan eventualmente ser considerados con registro local, pese a que no hayan reunido los requisitos necesarios para tal efecto conforme a la ley secundaria, en la medida en que con ello no se transgrede ninguno de los principios fundamentales señalados y, por el contrario, coadyuba al logro de sus objetivos.



En primer lugar, se destaca que aquellos partidos nacionales al haber tenido su registro federal, debieron reunir igualmente todos y cada uno de los requisitos señalados en la legislación respectiva, lo que garantiza que no sea cualquier partido el que sin reunir los requisitos básicos pueda ser beneficiado por la norma, sino sólo aquéllos que cumplieron dentro del ámbito federal con todos los requisitos exigidos por la ley, de tal manera que

puedan ser entes políticos previamente conformados, integrados y formalmente capaces de reunir los requisitos que en forma ordinaria se requeriría para cualquier otro partido para obtener su registro.

En segundo lugar, se exige también que la pérdida del registro haya ocurrido en la última elección federal, lo que garantiza que el partido respectivo haya contado con registro reciente y que, por ende, sea reciente su participación política así como la actualización de los requisitos que la ley le exigía para tener registro nacional.

En tercer lugar, la representación que deba tener ante el Congreso del Estado es un elemento importante en tanto que refrenda los principios fundamentales que tutela la Carta Magna, cuyo fin último es que la ciudadanía encuentre los mecanismos que les permita afiliarse políticamente y participar activamente en la vida política del país, a través de los partidos políticos y mediante la integración de su representación, lo que se logra al permitir que partidos nacionales participen en los comicios locales, má., aún si tienen uno o más representantes dentro del Congreso Local.



Por último y también de relevante importancia, el porcentaje que debe conservar el partido político para poder ser considerado con registro local, garantiza igualmente que el partido político cumpla con los requisitos mínimos o esenciales que le permitan participar activamente en la vida política y representar a un porcentaje de ciudadanos. Incluso, el artículo 29, inciso b) del Código Electoral del Estado, requiere el mismo porcentaje a que se refiere la norma transitoria (1.5% de la votación estatal) como mínimo para otorgar un registro local, y el artículo 34 inciso a) del propio ordenamiento, establece que es motivo de pérdida del registro local cuando no se obtenga ese porcentaje mínimo de la votación.

Cabe decir que al referirse la norma transitoria a la pérdida de registro, se entiende que hace referencia a la pérdida por no haber alcanzado la votación nacional requerida, y no por alguna otra causal.

En este orden de ideas se llega al convencimiento de que la norma transitoria impugnada, no genera una situación privilegiada en favor de un partido político determinado o

diferenciada entre los partidos que se encuentran en la misma situación, y el que no se exijan los requisitos señalados en la legislación local, no infringe lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Federal, pues igualmente quedan garantizados los principios y fines tutelados por la norma al exigir los requisitos mínimos y esenciales que se requerirían para obtener el registro correspondiente.

Por tanto, no puede decirse, como lo afirma la parte actora, que se esté beneficiando al Partido Cardenista, pues no está probado que el artículo de mérito haya sido diseñado expresamente para favorecerlo, además de que se desconocen las circunstancias particulares en que se encuentre dicho partido.

Finalmente, la norma impugnada no está dirigida a un partido político en lo particular y cualquiera podría ser beneficiado por la misma, y si bien está limitada a un ámbito temporal específico, en atención a que el beneficio se refiere únicamente para poder participar en los comicios de mil novecientos noventa y ocho de la entidad federativa, también lo es que tal circunstancia no limita o favorece a ningún



partido en lo particular y, por el contrario, obedece al calendario electoral de la entidad, en el que en forma inmediata a la reforma electoral de mérito habrán de celebrarse comicios en la entidad, por lo que los principios de participación y representación política de los ciudadanos tutelados en la norma fundamental, que finalmente es el objetivo que se busca, quedan debidamente garantizados.

Cabe agregar que las normas transitorias, por su propia y especial naturaleza, tienen como fin último el de adecuar una reforma o contexto legal a las circunstancias de hecho y de derecho que imperan en un momento y lugar determinados, a efecto de hacer vigente su aplicación de manera congruente, esto por un principio de unidad legislativa; por tanto y dada la proximidad de los comicios, dichos principios fundamentales se ven debidamente protegidos, sin perjuicio de que en posteriores procesos electorales los partidos reúnan los requisitos legales correspondientes pero ya con la debida oportunidad.

DÉCIMO PRIMERO.- Aduce la parte actora en su sexto concepto de invalidez, en lo medular, que la

reforma contenida en el decreto número 205, publicado en el periódico oficial del Estado de Oaxaca, concretamente el artículo 42-A punto 6 incisos d) y e) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad federativa en cita, es violatorio del artículo 105, fracción II inciso f) de la Constitución Federal, en virtud de que con tal decreto se hace una reforma de una disposición fundamental fuera del plazo en que podía hacerse, ya que el aumento de financiamiento público a los partidos políticos, constituye una disposición fundamental y que, por tanto, sólo podía hacerse antes de los noventa días en que deba iniciar el proceso electoral en que vayan a aplicarse.

Es infundado el concepto de invalidez propuesto.

El artículo de la Constitución Federal en cita dispone:

"Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale 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....--- La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. --- Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."

Para establecer si la reforma fue realizada oportunamente, esto es, atendiendo a los plazos señalados en el dispositivo constitucional transcrito, debe analizarse previamente la naturaleza jurídica de la disposición impugnada materia de la reforma electoral de que se trata, a efecto de determinar si constituye una reforma legal fundamental o no.

"ARTICULO 42-A.-...

6.-

§ d).- Cada Partido Político tendrá derecho a recibir hasta el 10% adicional del financiamiento anual que le corresponda, de acuerdo a los incisos a), b) y c) inmediatos anteriores, para apoyar actividades relativas a la educación, capacitación e investigación política y socioeconómica, así como a las tareas editoriales. Para su ejercicio, en todo caso, los Partidos deberán de

comprobar y justificar los gastos erogados en la realización de estas actividades; y

e).- Cuando el año de la elección coincida con la elección del Gobernador del Estado, los Partidos Políticos gozarán de un financiamiento adicional igual al del año electoral."

Dentro de nuestro sistema federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye nuestra ley fundamental, y la legislación que de ella deriva tiende a sujetarse a los lineamientos generales y esenciales que aquélla le enmarca; de tal manera que existen instituciones y principios fundamentales que la Carta Magna recoge y tutela a través de sus diversas disposiciones, y la demás legislación, tomándolas como puntos de referencia, regulan y reglamentan dentro de su respectivo ámbito de competencia.

En estas condiciones, la legislación secundaria tendrá que regirse por dichas disposiciones fundamentales, asumiéndolas de tal manera que constituyan su parte medular y punto de partida para todo su contexto normativo.



Por ello, puede considerarse que dentro de cualquier cuerpo de normas, podremos encontrar disposiciones legales que podamos calificar como fundamentales, en la medida que recogen los principios rectores en la materia que rigen o porque son esenciales en cuanto a que no puede prescindirse de ella por la institución o principio que regula, y otras que, teniendo como premisa dichos principios o instituciones, tan sólo atienden a cuestiones secundarias o no esenciales.



En el caso, las disposiciones impugnadas son aquellas que autorizan un aumento en el financiamiento público de los partidos, para apoyar actividades relativas a la educación, capacitación e investigación política y socioeconómica y tareas editoriales, así como para los casos en que la elección coincida con la del Gobernador del Estado.

Al respecto, el artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, dispone:

"Art. 116.- ... IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:...f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa,

financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.”

Es pertinente transcribir también lo que dispone el artículo 41, fracción II de la Constitución Federal, en relación con los partidos políticos nacionales, como marco de referencia:

“Art. 41.-... II.- La Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto



durante los procesos electorales y se otorgará conforme a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.



b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.”

De las disposiciones transcritas se advierte la inclusión en el marco normativo constitucional, del financiamiento público como un aspecto fundamental para que los partidos políticos, que constituyen entidades de interés público, obtengan el sufragio universal.

De esto se deduce que el financiamiento público de los partidos políticos constituye una cuestión de orden fundamental, y que, por ende, los principios rectores en esta materia que recogen a su vez las disposiciones secundarias locales, también son de carácter fundamental.

Sin embargo, debe atenderse también a lo prescindible o imprescindible del tipo de financiamiento público, de tal forma que se establezca



si el rubro específico a financiar, aún cuando esté dirigido a sufragar o apoyar los gastos derivados de los procesos electorales, sea o no indispensable; esto es, si la partida es esencial a efecto de que pueda llevarse a cabo la elección y que garanticen o coadyuven al sufragio universal en términos de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV y 41 de la Constitución Federal, o bien que se trate de partidas que sólo tienden a fortalecer aspectos secundarios que no trascenderían de manera directa en los comicios ni afectarían el sufragio universal que se tutela.

En estas condiciones, puede concluirse, respecto del inciso d) del artículo 42-A del Código Electoral Estatal, que no es una norma de carácter fundamental para efectos del proceso electoral de mil novecientos noventa y ocho que tendrá lugar en el Estado de Oaxaca, en tanto que sólo prevé el financiamiento público de los partidos políticos para apoyar sus actividades ordinarias permanentes (educación, capacitación e investigación política y socioeconómica, y editoriales) y no aquellas que tienden específicamente a la obtención de votos.



Esto es, si bien tales aspectos pueden resultar convenientes para toda participación electoral, en la medida que los partidos políticos podrían obtener una preparación y difusión propia de la materia electoral, también lo es que no constituye un aspecto importante y trascendental en lo que se refiere a un proceso electoral determinado, en virtud de que no es un elemento indispensable del que dependa un proceso electoral.

Consecuentemente, procede declarar la inoperancia del concepto de invalidez respecto del artículo 42-A inciso d) del Código Electoral Estatal, toda vez que, con independencia de que se haya reformado dentro o fuera del plazo de noventa días a que se refiere el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, es el caso que dicho plazo es obligatorio únicamente para la reforma de disposiciones legales fundamentales, característica que no reúne el inciso d) del artículo 42-A de referencia, por las razones expuestas con anterioridad y de ahí que resulte irrelevante la fecha en que se haya reformado.

En cambio, respecto del inciso e) del citado artículo 42-A del Código Electoral, cabe decir que sí



constituye una disposición de carácter fundamental en los términos apuntados en párrafos precedentes, en virtud de que prevé el financiamiento público adicional en tratándose de la elección del Gobernador del Estado, esto es, dicho incremento sí tiene que ver directamente con las actividades de los partidos políticos encaminadas a la obtención de votos en un proceso electoral determinado, motivo por el cual dicho financiamiento o la falta de él resulta fundamental para la elección de que se trata, pues sus efectos serán relevantes en ese proceso.

En consecuencia, debe estimarse cumplido el presupuesto que establece el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal, en el sentido de que el artículo 42-A, inciso e), antes mencionado, constituye una disposición fundamental para el proceso electoral de mil novecientos noventa y ocho, que tendrá lugar en el Estado de Oaxaca; y, por ende, procede ahora determinar si su reforma se hizo con, cuando menos, noventa días de anticipación al indicado proceso.

El artículo 135 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, establece:

“Art. 135.- El proceso electoral ordinario para la elección de Gobernador del Estado, Diputados y Ayuntamientos se inicia con la primera sesión del Consejo General Electoral en el mes de enero del año en que deban realizarse las elecciones y concluye con la calificación de los ayuntamientos. En todo caso, la conclusión se hará una vez que el Tribunal Estatal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubiera interpuesto o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno.

....

4.- La etapa de la preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de enero del año en que deban realizarse las elecciones Estatales Ordinarias y concluyen al iniciarse la Jornada electoral.”

De lo anterior se aprecia que la reforma al artículo 42-A, punto 6, inciso e), del Código electoral estatal, debió hacerse, cuando menos, noventa días antes de que inicie el proceso electoral respectivo; por tanto, para determinar tal cuestión, se procede a realizar el cómputo respectivo.



Establece el artículo 135, punto 1, del propio código, que el proceso electoral correspondiente inicia en el mes de enero de mil novecientos noventa y ocho, a partir de la primera sesión del Consejo General Electoral; conforme los puntos 3 y 4 del propio dispositivo legal, el proceso electoral consta de cuatro etapas y la primera de ellas es la de preparación de la elección, la cual se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de enero del año en que se deban realizar las elecciones estatales ordinarias.

Conforme a las disposiciones anteriores, el cómputo respectivo de noventa días debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó la disposición combatida (el nueve de octubre del año en curso), y como fecha máxima (en que debe iniciar el proceso electoral) la primera semana de enero, esto para definir si entre una y otra fecha transcurrieron o no más de noventa días naturales, que es el plazo máximo para emitir la reforma antes del proceso electoral.

Es pertinente aclarar que el artículo 135 antes transcrito no precisa día exacto de la primera

semana de enero, sino que sólo alude a la primera sesión del Consejo General que deba tener lugar en dicha semana, la que daría inicio al proceso electoral.

Computado el plazo a partir del diez de octubre de mil noventa y siete (día siguiente al de la publicación de la norma), los noventa días se completan el miércoles siete de enero de mil novecientos noventa y ocho, inclusive, por lo que se hace indispensable interpretar el sentido de la ley en cuanto dispone que el proceso electoral debe iniciarse en la primera semana de ese mes.

Conforme al calendario del año próximo, el mes de enero inicia el jueves primero, lo que constituiría una semana incompleta; al respecto, debe señalarse que la parte demandada aduce que, para efectos del cómputo respectivo, debe estimarse que la semana inicia el domingo cuatro y termina el domingo diez de enero próximo, para poder computar una semana completa, aduciendo que la norma se refiere a la primera semana pero entendida como una completa, y sólo considerando la del cuatro al diez de enero podría hablarse de la primera semana completa y no cuando inicia a mediados de semana y que evidentemente esa primera semana de enero sería



incompleta, por lo que considera no debe tenerse en cuenta para el cómputo la del primero al tres de enero, sino tener como la primera semana la antes referida que comprende del cuatro al diez de enero.

Al respecto, es pertinente señalar que los diccionarios de la lengua, entre ellos los Diccionarios Enciclopédicos Quillet y Océano Uno, definen el concepto de "semana", como la: "Serie de siete días naturales consecutivos, empezando por el domingo y acabando por el sábado."

Tomando en consideración lo anterior, debe tenerse como la primera semana de enero aquella que comprende siete días consecutivos, contados a partir del primer domingo y que culmina al sábado siguiente; por tanto, en el caso concreto debe considerarse aquella que iniciará el domingo cuatro y terminará el sábado diez de enero del próximo año.

Atento a esto y tomando en consideración que el Consejo General del Instituto Electoral podrá sesionar en cualquiera de los días comprendidos dentro de esa primera semana, debe considerarse entonces que, por un principio de seguridad jurídica, ante la falta del señalamiento de una fecha exacta

para el inicio del proceso electoral, el cómputo respectivo de noventa días debe culminar el día anterior al en que inicie la primera semana de enero.

En estas condiciones, el plazo de noventa días vence el sábado tres de enero próximo, que es el último antes de que inicie la primera semana (domingo cuatro).

De todo lo anterior se concluye que la reforma de la disposición legal fundamental antes señalada (Art. 42-A, inciso e) del Código Electoral), no se hizo con la anterioridad constitucionalmente requerida, en virtud de que, como ya se dijo, el plazo respectivo computado a partir del día siguiente al en que se publicó la reforma de mérito (se publicó el nueve de octubre del año en curso) vence el miércoles siete de enero del próximo año, siendo que debía hacerse con más anticipación a efecto de que venciera a más tardar el día sábado tres de enero.

En consecuencia, procede declarar fundado el concepto de invalidez propuesto, a fin de que la norma impugnada no se aplique para efectos del proceso electoral de mil novecientos noventa y ocho a celebrarse en el Estado de Oaxaca.



No pasa inadvertido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que por su parte el Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, da distintas acepciones del vocablo "semana", que son: a) Período de siete días consecutivos que empieza el lunes y acaba el domingo; y b) Período de siete días consecutivos contados entre uno cualquiera de ellos y el siguiente del mismo nombre.

Este Tribunal ~~considera~~ que debe estarse al concepto dado en párrafos precedentes, ya que es el que se ajusta a la tradición de nuestro país y que impone como costumbre el inicio de la semana en día domingo, como incluso lo señala cualquier calendario de uso común; además, son conceptos de aplicación constante en las disposiciones legales como sucede en el caso y que, en debido respeto a esa tradición y usos, igualmente debe entenderse en su significado ordinario aún en el ámbito jurídico.

Por tanto, el primer concepto que da el Diccionario de la Lengua Española, no se estima aplicable para el presente caso, pues invalidaría los usos y costumbres tradicionales de nuestro sistema

de vida, y que, si bien, es una forma de computar o conceptualizar a la semana, atiende más bien a otros lugares que la conciben de diferente manera.

En cuanto al segundo concepto que proporciona el Diccionario de la Lengua Española, tampoco se estima sea la definición adecuada para el presente caso, toda vez que, aún cuando la semana puede concebirse como un período de siete días consecutivos contados entre uno cualquiera de ellos y el siguiente del mismo nombre, también lo es que para efectos de la disposición legal de que se trata, la semana está concebida de diferente manera, en virtud de que si la intención del legislador hubiera sido la de establecer la fecha de sesión del Consejo General dentro de los primeros siete días del mes de enero, así lo hubiera expresado en lugar de aludir a la primera semana del mes, además de que existen diversas disposiciones que reiteradamente hacen alusión a la primera semana de determinados meses, de lo que se concluye que la acepción de mérito no se entiende por razón de días consecutivos a partir del primer día del mes, sino atendiendo a la semana completa que inicie en el primer domingo del mes.



Finalmente y sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que aún tomando alguna de las dos definiciones dadas por el Diccionario de la Lengua Española, produciría de cualquier manera la extemporaneidad de la reforma aludida, pues en un caso el cómputo vencería el treinta y uno de diciembre del año en curso y en el otro el domingo cuatro, y conforme al cómputo hecho con anterioridad los noventa días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma, culmina el miércoles siete de enero del año próximo, de lo que se concluye que en cualquiera de los casos la norma no se reformó con la anticipación señalada por la Constitución Federal.

Como consecuencia de todo lo expuesto, procede declarar la invalidez del artículo 42-A, inciso e), del Código Electoral del Estado, para las elecciones que habrán de tener lugar en el año de mil novecientos noventa y ocho en el Estado de Oaxaca, por constituir una norma de carácter fundamental que se reformó fuera del plazo constitucional señalado en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal.



Cabe decir que en el caso procede declarar la invalidez de la norma, para el efecto de que no se aplique en los comicios que habrán de tener lugar en mil novecientos noventa y ocho en el Estado de Oaxaca, en virtud de lo siguiente:

Por una parte, el artículo 105, fracción II penúltimo párrafo de la Constitución Federal, textualmente dispone: "... Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales."

Conforme a esta disposición constitucional, no podrán aplicarse en el proceso electoral respectivo las reformas a los preceptos legales fundamentales que no se hayan hecho dentro del plazo establecido, por lo que su extemporaneidad da lugar a la invalidez del mencionado inciso para el proceso correspondiente, y de ahí que los efectos consistan en la inaplicabilidad de la norma para el proceso electoral respecto del cual debía darse la reforma con más de noventa días de anticipación.



Esto obedece en primer lugar, a que es el plazo que el Poder Reformador consideró conveniente para que, previamente a cualquier proceso electoral, existiera un tiempo prudente que permitiera e hiciera vigente la aplicación de cualquier dispositivo fundamental reformado, cuando pudiera trascender en aspectos substanciales del respectivo proceso electoral; tanto es así que es el propio artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, el que impone tal obligación, conforme al cual podrían impugnarse dichas reformas electorales a través de la acción de inconstitucionalidad, de las que eventualmente podría declararse su invalidez y, como consecuencia, obligar a la autoridad a cumplir con una sentencia, todo lo cual requeriría un plazo conveniente para tal efecto.



En segundo lugar, por seguridad jurídica debe darse a conocer con la oportunidad debida a las autoridades electorales, a los partidos políticos, a los ciudadanos y a todo ente que deba tener intervención en los comicios, cualquier reforma que pueda tener una afectación directa y trascendente en el proceso electoral respectivo, de tal manera que si la reforma a un precepto no es oportuna, no debe autorizarse su aplicación.

Finalmente, en el caso, la norma impugnada no se combate por vicios propios de su contenido, sino solamente por la extemporaneidad en su reforma; esto es, no se le imputa vicio que transgreda algún principio rector en materia electoral consagrado en un precepto fundamental que genere su inconstitucionalidad, sino por no respetar los plazos en que debió llevarse a cabo su reforma, cuyo incumplimiento sólo trasciende a un aspecto formal que provoca la ineficacia en el próximo proceso electoral.

Por todo lo anterior se concluye que el vicio atribuido da lugar a que se declare su invalidez para el efecto de que no se aplique antes ni durante el proceso electoral que tendrá lugar en el Estado de Oaxaca para el año de mil novecientos noventa y ocho.

Atento a todo lo expuesto en la presente resolución, procede declarar parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y, por tanto, la invalidez del artículo 42-A, inciso e), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales



del Estado de Oaxaca; para que no se aplique al proceso electoral que tendrá lugar en mil novecientos noventa y ocho en dicho Estado; y, con la salvedad anterior, reconocer la validez de las demás normas impugnadas.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente la acción de inconstitucionalidad promovida por Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en contra de los actos y autoridades precisados en el resultando primero de esta resolución.

SEGUNDO.- Es parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad que se resuelve, por las razones expuestas en los Considerandos Séptimo al Décimo Primero de este fallo.

TERCERO.- Se declara la invalidez del artículo 42- A, inciso e), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, reformado mediante decreto número 205, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el

nueve de octubre del año en curso, para efectos de que no se aplique ni antes ni durante el proceso electoral de mil novecientos noventa y ocho que habrá de tener lugar en el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en términos de lo expuesto en el último considerando de este fallo.

CUARTO.- Con la salvedad anterior, se reconoce la validez de las disposiciones señaladas en el Resultando Primero de esta resolución.

QUINTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca y en el Semanario Judicial de la Federación.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortíz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente



Aguinaco Alemán. Fue ponente en este asunto la señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.

Firman los CC. Presidente y Ministra ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTE:

MINISTRO JOSE VICENTE AGUINACO ALEMAN

PONENTE:

MINISTRA OLGA MARIA DEL CARMEN SANCHEZ CORDERO DE GARCIA VILLEGAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ

Esta hoja forma parte de la acción de inconstitucionalidad 6/97, promovida por el Partido de la Revolución Democrática.

RECIBIDO DE LA SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

PARA NOTIFICACION EN *quince de diciembre*
de mil novecientos noventa y siete
a las 13:00 horas. Conste.

Jic. Alfredo Gilleda Cuyala
Subsecretario General de Acuerdos.

02 DIC. 1997

En y Por medio de lista, se
notificó la resolución anterior a las partes y al Ministerio Público
Federal. Conste.

SIENDO LAS CATORCE HORAS DE LA FECHA ANTES INDICADA,
Y EN VIRTUD DE NO HABER COMPARECIDO LOS INTERESADOS
A OIR NOTIFICACIONES SE TIENE POR HECHA DICHA NOTIFICACION,
POR MEDIO DE LISTA. DOY FE

