

VII. EXAMEN DE LAS VIOLACIONES DE FONDO	45
1. MODIFICACIONES DEL ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN DE TABASCO	45
2. LA ELIMINACIÓN DEL PLAZO PARA CONVOCAR A LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE GOBERNADOR Y LA VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.....	48
3. INAPLICABILIDAD DE LA REFORMA	51
4. FECHA EN QUE INICIA EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA EMITIR LA CONVOCATORIA DE ELECCIONES EXTRAORDINARIAS PARA GOBERNADOR.....	51
5. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y EL PROCEDIMIENTO PARA DESIGNAR UN GOBERNADOR INTERINO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE TABASCO	52
6. EXTENSIÓN DEL PLAZO MÁXIMO PARA LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES EXTRAORDINARIAS PARA GOBERNADOR	56

VII. EXAMEN DE LAS VIOLACIONES DE FONDO

1. MODIFICACIONES DEL ARTÍCULO 47 DE LA CONSTITUCIÓN DE TABASCO

El texto del artículo 47 antes de la reforma del 30 de diciembre de 2000, es el siguiente:

ARTÍCULO 47.— En el caso de falta absoluta del Gobernador, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se erigirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, a un Gobernador Interino.

El mismo Congreso, expedirá dentro de los cinco días siguientes al de la designación de Gobernador Interino, la convocatoria para la elección de Gobernador que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para efectuar elecciones, un plazo no menor de tres meses ni mayor de seis.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, a un Gobernador Provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste designe al Gobernador Interino y expida la convocatoria para la elección de Gobernador en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de Gobernador ocurriese después del segundo año del período respectivo, si el Congreso se encontrase en sesiones designará al Gobernador Sustituto que deberá concluir el período. Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Gobernador Provisional y convocará al Congreso a Sesiones Extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la designación de Gobernador Sustituto.

El texto del artículo 47 en los términos del Decreto 450 impugnado en el juicio en estudio, es el siguiente:

ARTÍCULO 47.— En el caso de falta absoluta del Gobernador, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el congreso estuviere en sesiones, se erigirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, a un Gobernador interino. Si no se reúne el quórum requerido o los Diputados presentes no aprueban el nombramiento por mayoría absoluta, se convocará a una segunda sesión para los mismos efectos, y si en ella tampoco acude el número necesario de Diputados o persiste el desacuerdo en el nombramiento de Gobernador interino, se convocará a una tercera sesión, que será celebrada con los Diputados que acudan y el nombramiento citado se hará con el acuerdo que se tome por la mayoría de los Diputados presentes.

El mismo Congreso expedirá la convocatoria para la elección de Gobernador que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para efectuar elecciones, un plazo no menor de tres meses ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la comisión permanente nombrará desde luego, un Gobernador provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste designe al Gobernador interino y proceda en los términos del párrafo anterior.

Cuando la falta de Gobernador ocurriese después del segundo año del periodo respectivo, si el Congreso se encontrase en sesiones designará al Gobernador Sustituto que deberá concluir el periodo. Si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Gobernador provisional y convocará al Congreso a Sesiones Extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la designación de Gobernador Sustituto.

De las anteriores transcripciones el Tribunal en Pleno identificó en el referido precepto, tres modificaciones esenciales:

- a) Se suprimió el plazo de 5 días que tenía el Congreso Local para convocar a elecciones extraordinarias de gobernador;
- b) Se estableció un procedimiento diferente para la designación de gobernador interino; y
- c) Se extendió el plazo máximo para la celebración de elecciones extraordinarias a gobernador, de 6 a 18 meses.

2. LA ELIMINACIÓN DEL PLAZO PARA CONVOCAR A LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE GOBERNADOR Y LA VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Los promoventes aducen que el nuevo artículo 47 transgrede los artículos 1o., 14, 16, 35, 39, 40, 41 y 116 constitucionales, los principios democrático y de renovación periódica del Poder Ejecutivo con la realización de elecciones auténticas, además de que vulnera el derecho ciudadano al sufragio universal y directo, toda vez que no establece un plazo para que la Legislatura Local expida la convocatoria para la elección del gobernador que deba concluir el periodo.

Con respecto a lo anterior, la Corte concluyó que en efecto, hasta antes de la reforma, el artículo 47 de la Constitución Política de dicha entidad federativa, en su parte conducente, disponía:

Artículo 47.— (...) El mismo Congreso, expedirá dentro de los cinco días siguientes al de la designación de Gobernador interino, la convocatoria para la elección de Gobernador que deba concluir el periodo respectivo...

Por su parte, el nuevo artículo 47, producto de la referida reforma constitucional, señala en la parte que interesa, lo siguiente:

Artículo 47.— ... El mismo Congreso expedirá la convocatoria para la elección de Gobernador que deba concluir el periodo respectivo; ...

La democracia es, además de una estructura jurídica y un régimen político, un sistema de vida fundado en el cons-

tante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, cuya principal expresión lo constituye la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas en las que la ciudadanía ejerce su derecho al sufragio.

Ahora bien, para poder ejercer realmente el sufragio, el elector debe tener oportunidad y libertad de elegir entre varias alternativas.

Además, estas condiciones de oportunidad y libertad, deben estar amparadas por la ley y efectuarse de acuerdo con ciertos principios mínimos para lograr que las decisiones y contenidos políticos sometidos al sufragio sean reconocidos y vinculantes para el electorado.

Si bien ningún precepto de la Constitución Federal dispone que debe preverse en las Constituciones de los Estados una norma que señale el plazo dentro del cual el Congreso Local debe expedir la convocatoria para la celebración de elecciones extraordinarias para elegir al titular del Poder Ejecutivo estatal, y menos aún alguna otra que disponga qué tan largo o corto debe ser dicho plazo, lo cierto es que la necesidad de su previsión en las Constituciones estatales y la prudencia de su magnitud, derivan de los principios democráticos que inspiraron al Constituyente de 1917 y reflejan la intención de establecer una sociedad democrática y republicana.

Efectivamente, el hecho de que el artículo 35 constitucional garantice el derecho al voto y que el 39 consagre el principio conforme al cual se considera que la soberanía nacional reside en el pueblo; la circunstancia de que el artículo 40

establezca expresamente que México es una República representativa, democrática y federal, y que el artículo 41 garantice los principios conforme a los cuales deben renovarse los Poderes del Estado y realizar las elecciones públicas y, en general, la forma en que se estructura el Estado mexicano de conformidad con nuestro texto fundamental, desde luego conlleva a suponer que no es posible que en el texto de una Constitución Local, que necesariamente debe ceñirse a las disposiciones y principios de la Carta Magna, se omita prever un plazo de tanta trascendencia como lo es el lapso que tiene el Congreso de un Estado para convocar a elecciones extraordinarias cuando, por cualquier razón, no exista en la entidad un gobernador constitucional.

El texto del artículo 116 constitucional es lo suficientemente claro cuando expresa que la elección de los gobernadores de los Estados debe ser directa y, asimismo, que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que la elección de dicho alto funcionario se realice mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, todo lo cual no podría cumplirse de no preverse en la Constitución Local el plazo al que se ha hecho referencia.

En efecto, al no preverse dicho plazo, se podría llegar al extremo de que la Legislatura no convocara a elecciones durante el lapso necesario para que se actualice la hipótesis consistente en la necesidad de nombrar a un gobernador sustituto que concluya el periodo constitucional, con lo cual, además de cometerse un claro fraude a la voluntad popular, se violentaría abiertamente la disposición constitucional que señala que la elección de los gobernadores de los Estados debe realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

3. INAPLICABILIDAD DE LA REFORMA

La Corte concluyó que el Decreto 450 publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco* el 30 de diciembre de 2000, transgrede los principios democráticos establecidos en la Constitución Federal, a los cuales se ha hecho referencia en la parte que tuvo por objeto suprimir el plazo de 5 días para la expedición de la convocatoria a elecciones extraordinarias de gobernador.

En tales condiciones, precisó que en este aspecto, y sólo en este aspecto, volverá a adquirir vigencia el artículo 47 de la Constitución del Estado de Tabasco anterior a la reforma, que establece:

Artículo 47.— (...) El mismo Congreso, expedirá dentro de los cinco días siguientes al de la designación de Gobernador Interino, la convocatoria para la elección de Gobernador que deba concluir el periodo respectivo.

4. FECHA EN QUE INICIA EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA EMITIR LA CONVOCATORIA DE ELECCIONES EXTRAORDINARIAS PARA GOBERNADOR

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su deber de establecer los efectos de las sentencias que invaliden alguna norma general, consideró que no debería tomar como punto de partida para computar el plazo dentro del cual el Congreso Local de Tabasco debía emitir la convocatoria de elecciones extraordinarias de gobernador para que terminara el periodo constitucional, el acto de nombramiento de gobernador interino, ya que éste tuvo lugar con anterioridad a la fecha de su resolución; y con el solo propósito de hacer posible el

cumplimiento de las obligaciones que constitucionalmente le corresponden al Congreso del Estado de Tabasco, de manera que no le sea jurídicamente reprochable la omisión en que pudiese haber incurrido, precisó que el indicado plazo de 5 días que establece el artículo 47 de la Constitución Local, por esta sola ocasión, debería computarse a partir del día siguiente al en que el Congreso de Tabasco fuera notificado de la resolución de esta acción de inconstitucionalidad.

5. EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y EL PROCEDIMIENTO PARA DESIGNAR UN GOBERNADOR INTERINO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE TABASCO

Por otra parte, en relación con el establecimiento de un procedimiento diferente para la designación de gobernador interino, los promoventes, sustancialmente, adujeron que dicha reforma viola la Constitución Federal porque, en su opinión, hace que el Poder Legislativo del Estado recaiga en una sola persona y, al mismo tiempo, permite que el Congreso del Estado sesione sin un quórum mínimo.

Al respecto, el Alto Tribunal señaló que de acuerdo con el precepto en cuestión, pueden darse los siguientes supuestos cuando se está en el caso de designar un gobernador interino por parte de la Legislatura estatal:

- a) Que en una primera sesión en la que estén presentes las dos terceras partes de diputados, se elija gobernador interino con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros presentes.
- b) Que no se obtenga el quórum de asistencia o de votación antes señalado, caso en el cual se deberá convocar

a una segunda sesión en la que se designará gobernador interino con el mismo quórum de asistencia y de votación, es decir, con la presencia de dos terceras partes del número total de diputados y el voto favorable de, cuando menos, la mayoría absoluta de éstos.

c) Que en ninguna de las dos sesiones se obtenga el referido quórum de asistencia y votación, caso en el cual se convocará a una tercera y última sesión que se celebrará con los diputados que acudan y en la que se hará el nombramiento de gobernador interino con el acuerdo que tome la mayoría simple de los diputados presentes.

En el sistema constitucional mexicano, en el que impera el principio de división de poderes, la función legislativa está asignada, de manera esencial, al Poder Legislativo, el cual, por definición, es un órgano de carácter colegiado, encontrándose terminantemente prohibido por la Constitución General, tanto en el orden local como en el federal, que el Poder Legislativo se deposite en una sola persona.

Sobre el particular, los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente, textualmente disponen lo siguiente:

Artículo 49.— El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún

otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

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

Es claro que los altos valores que pretenden salvaguardarse con el principio de división de poderes peligrarían si dos o más Poderes pudieran reunirse en una sola persona o corporación, o si el Poder Legislativo se pudiese concentrar en un solo individuo. En esa medida, tanto el quórum de asistencia, considerado como el número mínimo de integrantes de un cuerpo colegiado que es necesario que esté presente en una sesión para considerarla válida, como el quórum de votación, que no es otra cosa que el número de votos necesarios para que dicho órgano colegiado adopte un acuerdo, son requisitos que garantizan la conformación del órgano e impiden que la función legislativa se deposite en una persona o en un número excesivamente reducido de sus integrantes.

En ese sentido, el artículo 24 de la Constitución del Estado de Tabasco dispone lo siguiente:

Artículo 24.— El Congreso funcionará con la asistencia de la mitad más uno del total de sus componentes. A falta de quórum para iniciar algún periodo de sesiones, se procederá de acuerdo con el artículo 21 convocando a elecciones la Comisión Permanente.

En esas condiciones, y no obstante que la situación regulada por el artículo 47 de la Constitución del Estado de Tabasco sea de extrema urgencia, no se justifica que la Cámara de Diputados Local se erija en Colegio Electoral para llevar a cabo la trascendental función de elegir gobernador interino, sin que para ello se prevea un quórum de asistencia ni tampoco de votación mínimos, dejando así abierta la posibilidad de que dicha sesión se celebre con la presencia de menos de la mitad de los diputados que conforman el referido cuerpo legislativo, hasta el absurdo de que acuda un solo miembro de dicho órgano o, en el mejor de los casos, dos de sus miembros, atendiendo al plural empleado en el párrafo impugnado cuando señala que la sesión "será celebrada con los diputados que acudan y el nombramiento citado se hará con el acuerdo que se tome por la mayoría de los diputados presentes".

La Suprema Corte determinó que quedaba claro, bajo los argumentos expuestos, que el precepto en cuestión transgrede lo dispuesto en el artículo 116, primer párrafo, de la Constitución Federal.

Por lo anterior, resulta inconstitucional el Decreto 450 publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Tabasco* el 30 de diciembre de 2000, en la parte que señala que en tercera convocatoria el Congreso local, erigido en Colegio Electoral para designar gobernador interino, sesionará con el número de diputados que acudan; esto es, queda invalidada para todos los efectos a que haya lugar, la parte del precepto reformado que dice:

Artículo 47.— ...que será celebrada con los diputados que acudan...

Consecuentemente, cuando para la designación de un gobernador interino fuese necesario llegar hasta una tercera sesión del Congreso del Estado, la misma deberá reunir el quórum de asistencia que establece el artículo 24 de la propia Constitución del Estado de Tabasco; es decir, la mitad más uno de sus componentes.

En tales condiciones, y por lo que hace a la parte del artículo 47 a que aquí se ha hecho referencia, la invalidez de la porción normativa antes precisada, obliga a estimar que su texto, al suprimirse lo que se ha considerado inconstitucional, queda de la siguiente manera:

Artículo 47.— ... Si no se reúne el quórum requerido o los diputados presentes no aprueban el nombramiento por mayoría absoluta, se convocará a una segunda sesión para los mismos efectos, y si en ella tampoco acude el número necesario de diputados o persiste el desacuerdo en el nombramiento del Gobernador Interino, se convocará a una tercera sesión y el nombramiento citado se hará con el acuerdo que se tome por la mayoría de los diputados presentes.

6. EXTENSIÓN DEL PLAZO MÁXIMO PARA LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES EXTRAORDINARIAS PARA GOBERNADOR

Los promoventes manifestaron que la reforma, al extender el plazo para la celebración de elecciones extraordinarias a gobernador, de 6 a 18 meses, viola el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución, toda vez que *"se transgrede la forma de elección del gobernador Estatal a través del sufragio universal, secreto y directo"*, ello en atención a que, en su

opinión, "se obstaculiza, retrasa y pisotea el citado principio democrático, porque —dicha reforma— ocasionará que el pueblo de Tabasco permanezca y esté sujeto a una situación irregular sobre su forma de gobierno".

La Corte consideró que este concepto de invalidez esgrimido resulta infundado, ya que lo único que hizo la reforma fue ampliar el plazo máximo de celebración de las elecciones extraordinarias a gobernador de 6 a 18 meses y con ello no se violenta el orden constitucional.

Ello porque, en primer término, el plazo referido es un plazo máximo, esto es, el mayor periodo que puede mediar entre la fecha en que se expida la convocatoria a elecciones y aquella otra en que deban celebrarse las elecciones extraordinarias a gobernador del Estado, pero desde luego, el plazo real puede ser menor, si así lo determina la convocatoria correspondiente.

Además, dicha ampliación, por sí misma, no hace nugatorios los derechos ciudadanos de elección de sus representantes, pues lo único que hace es otorgar una mayor holgura a las instituciones electorales del Estado a efecto de que estén en posibilidad de organizar con mayor eficiencia el proceso electoral que tenga por objeto designar al titular del Poder Ejecutivo del Estado.

Por otro lado, a diferencia de la reforma que tuvo por objeto eliminar el plazo que tenía el Congreso del Estado para convocar a elecciones, en este supuesto únicamente se amplió el periodo máximo para la celebración de dichas elecciones extraordinarias, lo cual no genera incertidumbre

ni tampoco transgrede el principio de certeza electoral, pues sí se cuenta con un plazo cierto para dicha celebración.

Por último, aun cuando se pudiese pensar que dicha ampliación es excesiva, lo cierto es que el artículo 84 de la Constitución Federal prevé para los mismos efectos un plazo exactamente igual, y si bien no es lo mismo organizar una elección federal que una meramente estatal, no existe ningún otro parámetro para determinar que dicho plazo sea demasiado largo; aunado al hecho de que, a pesar de que las elecciones estatales puedan estimarse de menor envergadura y complejidad que las federales, es necesario considerar que los recursos humanos y materiales con que cuentan las entidades federativas para organizar una elección son mucho menores de los que dispone la Federación.