

III.	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2002 ...	27
	1. ANTECEDENTES	27
	2. NORMA RECLAMADA COMO INVÁLIDA	28
	3. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	29
	4. CONCEPTOS DE INVALIDEZ DE LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ	31
	5. CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL CONVERGENCIA	33
	6. INFORME DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS ...	33
	7. OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN	35
	8. OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA	35
	9. ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA POR EL TRIBUNAL EN PLENO	37
	a) Obligación de los promoventes de agotar en primera instancia la acción de inconstitucionalidad establecida en la Constitución Local	37
	b) La soberanía estatal establecida en la Constitución Federal	40
	10. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ	41
	a) Anteponer el estudio de las violaciones de fondo a las procesales	41
	b) Condiciones y límites constitucionales que rigen la reelección del cargo de gobernador en los Estados de la República	43
	c) La modificación al calendario electoral transgrede los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica	46
	11. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN	53

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 33/2002

1. ANTECEDENTES

El 20 de marzo de 1997 se publicó en la *Gaceta Oficial* del Estado de Veracruz la Ley 59 que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución Política de dicha entidad federativa, refiriéndose casi todas las modificaciones a asuntos electorales, tales como la división en 24 distritos para las elecciones de diputados locales uninominales, el número de diputados locales plurinominales, el financiamiento a los partidos políticos, la creación de la Comisión Estatal Electoral y las elecciones de los Ayuntamientos.

El texto de la reforma incluyó cuatro artículos transitorios que disponían, entre otras cosas, que los diputados locales que llegaran a integrar la LVIII Legislatura, se elegirían en la misma fecha en que fuera la elección del próximo gobernador, o sea el 2 de agosto de 1998 y, en tal virtud, su duración sería de 2 años y 2 meses. Por otro lado, los diputados locales que formaran la LIX Legislatura del Estado y los Ayuntamientos,

cuyo periodo iniciara el 1o. de enero de 2001, serían electos el 3 de septiembre de 2000 y durarían en su encargo, por única vez, 4 años, y que el 5 de septiembre de 2004 se celebrarían los comicios para elegir gobernador, diputados locales y Ayuntamientos.

2. NORMA RECLAMADA COMO INVÁLIDA

El 14 de octubre de 2002 fue aprobado por la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, y promulgado por su gobernador, el Decreto Número 301 por el que se reformaron diversos artículos del Código Electoral de esa entidad federativa.

La publicación de este decreto originó que un grupo de diputados integrantes de esa misma legislatura, así como el presidente del Comité Ejecutivo del Partido Político Nacional Convergencia, promovieran ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acción de inconstitucionalidad para solicitar su invalidez, al considerar que los artículos reformados van, por un lado, en contra de lo establecido en la Constitución Local, al dejar insubsistente su reforma de 20 de marzo de 1997, principalmente lo que establece la fracción IV del artículo tercero transitorio y, además, al contravenir el artículo 116 de nuestra Máxima Norma, al imponer mayores limitaciones que las establecidas en esta Constitución Federal para volver a ocupar el cargo de gobernador.

Asimismo, los inconformes consideraron que se inobservaron los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental al existir violaciones evidentes en el procedimiento legislativo que derivó en la reforma emitida mediante el impugnado Decreto 301.

3. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Por proveído del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 18 de noviembre de 2002, que ordenó formar y registrar las acciones de inconstitucionalidad 33/2002 y 34/2002 presentadas por el Congreso Local y por el Partido Político Nacional Convergencia, se acumuló el expediente 34/2002 al 33/2002, en virtud de que en ambas existían coincidencias del decreto impugnado.

Admitidas las demandas por el Ministro Instructor, se ordenó dar vista al Congreso del Estado de Veracruz y al gobernador estatal, en sus calidades de emisor y promulgador de la norma impugnada, respectivamente, para que rindieran sus informes; asimismo, al procurador general de la República para que formulara su pedimento y se solicitó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión respecto de este asunto. La vista y solicitudes fueron desahogadas en tiempo y forma.

En virtud de que el señor Ministro Instructor Mariano Azuela Güitrón fue designado Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se retornó el expediente al señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel designado como instructor en este asunto.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró competente para resolver las acciones interpuestas, toda vez que planteaban la posible contradicción entre una norma de carácter electoral y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consideró oportuna la presentación de las demandas.

Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 33/2002, analizó la legitimación de los diputados promoventes a la luz de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Carta Magna y 62 de la ley reglamentaria de la materia, ya que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se ejerza por integrantes de algún órgano legislativo estatal, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, la demanda correspondiente deberá satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Que los promoventes sean integrantes del órgano legislativo estatal y que representen, cuando menos, el 33% de quienes lo conforman, y
- b) Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de leyes expedidas por el órgano legislativo del que sean integrantes los promoventes.

Con la copia certificada del acta de instalación de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz-Llave, se constató que los firmantes de la acción de inconstitucionalidad forman parte de la misma, y contrastándose el número total de diputados, que en esa legislatura fueron 45, los 16 firmantes equivalen al 35% de los integrantes de dicho órgano legislativo, sobrepasando el porcentaje mínimo requerido para interponer dicho medio de control constitucional.

Respecto de la legitimación del Partido Político Nacional Convergencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación constató el cumplimiento de los siguientes elementos:

- a) Que el partido político contara con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.

- b) Que la demanda se promoviera por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).
- c) Que quien suscribiera a nombre y en representación del partido político contara con facultades para ello.

El Alto Tribunal consideró que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Convergencia cumplía con dichos requisitos de procedibilidad, ya que se trataba de un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada expedida por el secretario ejecutivo de ese Instituto, además que quien suscribió la demanda era, en ese momento, el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional y contaba con facultades para representar legalmente tanto a ese comité como al partido referido, en términos del estatuto que lo regía.

4. CONCEPTOS DE INVALIDEZ DE LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA QUINCUGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ

A juicio del grupo de diputados promoventes de la acción de inconstitucionalidad, las reformas contenidas en el Decreto Número 301 eran violatorias de la Constitución Federal, en síntesis, por las siguientes razones:

Contravienen los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con ello los principios jurídicos de legalidad, seguridad y certeza, pues dicho decreto contiene una serie de reformas al Código Electoral del Estado de Veracruz que modifican el calendario electoral previsto en el artículo tercero transitorio, fracción IV, de la Ley

Número 59 de dicha entidad federativa, disposición vigente y que forma parte integral de su Constitución Política, la que no puede quedar sin efectos por la reforma a una ley secundaria, que es la categoría del Código Electoral veracruzano pues, en todo caso, para derogar lo contenido en esa fracción del referido artículo transitorio se requiere una reforma constitucional.

La reforma al párrafo segundo del artículo 12 del Código Electoral estatal, mediante la cual se establece que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador del Estado, ya sea electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo pueda volver a desempeñar ese puesto, contraviene el texto del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que solamente excluye a los gobernadores de los Estados de elección popular, ordinaria o extraordinaria, para que vuelvan a ocupar ese cargo.

Que el decreto impugnado es el resultado de varias violaciones al procedimiento legislativo vigente en el Estado de Veracruz, con lo cual también se inobservan los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Lo anterior en virtud de que la iniciativa de reformas en cuestión, al estar turnada en un principio, para su estudio y dictamen, a las Comisiones Unidas de Organización Política y Procesos Electorales, y Justicia y Puntos Constitucionales, y al no ponerse de acuerdo ni emitir dictamen alguno sobre ella los seis diputados locales que las conformaban, la presidenta del Congreso debió regresarla a la Diputación Permanente y no reasignarla a una sola comisión, la de Justicia y Puntos Constitucionales, para que la dictaminara.

5. CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEL PARTIDO POLÍTICO NACIONAL CONVERGENCIA

Este partido denunció la invalidez del mencionado decreto, en concreto, bajo los siguientes argumentos:

El artículo 116 de la Constitución Federal establece la irrelegibilidad absoluta de los gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular. Sin embargo, en cuanto a los gobernadores sustitutos constitucionales o designados para concluir el periodo en caso de falta absoluta del gobernador constitucional, el mismo artículo establece la prohibición sólo para el periodo inmediato posterior existiendo, en esos casos, una irrelegibilidad relativa.

Por otra parte, el artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz-Llave, ya reformado, extiende la irrelegibilidad a toda clase de gobernadores en forma absoluta, al establecer que en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar dicho cargo la persona que haya sido gobernador interino, provisional o sustituto; por lo que al privar a quien no haya sido electo a través del voto popular, del derecho a ser gobernador en periodo que no sea el inmediato, crea una restricción legal que rebasa los límites establecidos en la Carta Magna.

6. INFORME DE LAS AUTORIDADES DEMANDADAS

La LIX Legislatura del Congreso y el gobernador del Estado de Veracruz, al rendir cada uno su informe respectivo, coincidieron en lo general que la acción de inconstitucionalidad era improcedente en virtud de que la Constitución del Estado

contempla un medio ordinario de defensa para combatir las reformas al Código Electoral, y al no agotarse previamente, debe sobreseerse en el juicio conforme a la fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia.

Además, afirman que es inexacto que los artículos transitorios de la reforma a la Constitución Local de marzo de 1997 hayan sido abrogados o derogados por la reforma al Código Electoral del decreto que se impugna, sino que lo fueron por la reforma a la Constitución estatal publicada el 3 de febrero de 2000.

Que no hay violación al proceso legislativo que culminó con la expedición del decreto combatido, pues al no haber llegado a un acuerdo los integrantes de las comisiones unidas, y conforme a la facultad establecida en el artículo 24, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal, se turnó la iniciativa sólo a la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales, en cuya sesión se discutió y aprobó el dictamen respectivo por la mayoría de los miembros del Congreso.

Que, por una parte, el contenido del artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, reformado por el decreto impugnado, no resulta inconstitucional porque la prohibición que establece de que quien haya ocupado el cargo de gobernador no puede ocuparlo bajo ningún supuesto, se apega al principio de la no reelección contemplado en la Constitución General de la República y, por la otra, que en el ejercicio pleno de la soberanía que para regular su régimen interior le reconoce la propia Constitución Federal en su artículo 41, se faculta el no aplicar el supuesto considerado en el artículo 116 de la Máxima Norma, por lo que el artículo 12 del Código

Electoral para el Estado de Veracruz no contraviene precepto constitucional alguno.

7. OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La referida Sala estimó fundado el concepto de invalidez relativo a que la reforma al artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz contraviene a la Constitución Federal, ya que contraría el sistema constitucional federal establecido en los artículos 35 y 116, instaurando el primero de ellos las prerrogativas de que todo ciudadano puede ser votado para cualquier cargo de elección popular y, el segundo, señala las restricciones para ocupar más de una vez el cargo de gobernador; por tanto, la reforma amplía indebidamente la restricción constitucional del periodo inmediato a toda persona que por cualquier motivo hubiere fungido como gobernador.

Por otro lado, omite cualquier opinión respecto de los argumentos tendentes a evidenciar violaciones ocurridas en el proceso de reforma al Código Electoral del Estado, y los referidos a la discrepancia entre lo dispuesto en la fracción IV del artículo tercero transitorio de la Constitución Local y lo previsto en las reformas impugnadas, ya que no guardan relación con el derecho electoral.

8. OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

El abogado de la nación se manifestó en el sentido de considerar competente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, contar

con legitimación tanto los diputados integrantes de la legislatura estatal, como el partido político Convergencia para ejercer las respectivas acciones, así como la oportuna presentación de las demandas.

De igual forma manifestó, en síntesis, que resultaba infundada la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades emisora y promulgadora del decreto combatido, pues en términos del artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, es innecesario agotar previamente el recurso contemplado en una Constitución Local para impugnar las reformas al Código Electoral.

Respecto de los conceptos de invalidez argumentados por los actores, consideró infundados los siguientes:

La presunta violación al proceso legislativo, porque resulta irrelevante la circunstancia de que la iniciativa de reformas no fue dictaminada por la comisión competente sino por otra diversa, pues con ello no se afecta la validez de la norma.

El hecho de que en la convocatoria para la sesión extraordinaria del Pleno del Congreso no estaba agendado el dictamen que emitió la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales, porque de conformidad con el acta de 3 de octubre de 2002, dicho dictamen sí se encontraba listado dentro del orden del día.

No existe violación al artículo 16 de la Constitución Federal con el procedimiento legislativo del decreto impugnado, ya que el Congreso de la entidad es la autoridad competente para emitir leyes, para lo cual fundó y motivó su actuación.

La contravención a la Constitución de Veracruz por la modificación del calendario electoral a través de la reforma al Código Electoral estatal, en virtud de que la ley que reformó y abrogó diversas disposiciones constitucionales de dicha entidad, incluyendo las de marzo de 1997, fue la publicada el 2 de febrero de 2000 y no las llevadas a cabo con el decreto impugnado, como se aprecia en el contenido de los artículos primero, segundo y séptimo transitorios de dicha reforma constitucional.

Por último, la derivada de privar a los ciudadanos de ocupar el cargo de gobernador cuando lo hayan ejercido con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho, ya que la prohibición establecida en el artículo 116, fracción I de la Constitución Federal, no llega al extremo de limitar la autonomía de que gozan los Estados integrantes de la Federación para que en su legislación particular puedan establecer mayores requisitos para aquellos ciudadanos que aspiren a ocupar el cargo de titular del Ejecutivo Estatal.

9. ANÁLISIS DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA POR EL TRIBUNAL EN PLENO

a) Obligación de los promoventes de agotar en primera instancia la acción de inconstitucionalidad establecida en la Constitución Local

En el caso de los motivos de improcedencia expuestos por el gobernador del Estado de Veracruz y la LIX Legislatura de ese mismo Estado, en donde pretenden hacer valer que existe la acción de inconstitucionalidad prevista en la fracción III del artículo 64 de la Constitución Política del Estado de Veracruz,

por el cual la norma general impugnada puede ser modificada, revocada o nulificada, y que los promoventes debieron agotar previamente, el Tribunal en Pleno consideró que deben desestimarse conforme al siguiente estudio:

En las controversias constitucionales es necesario, antes de acudir a ella, cumplir previamente con el principio de definitividad, el cual consiste en la obligación del actor de agotar los recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales y lograr con ello la revocación, modificación o nulificación de los actos materia de impugnación.¹⁹

Sin embargo, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso d) de la Constitución Federal, se faculta a las minorías legislativas para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, las normas expedidas por el órgano legislativo al que pertenezcan, sin que para ello se requiera, al efecto, la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de la norma frente a la Constitución Federal.

Por su parte, el artículo 64 de la Constitución Local establece:

Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con

¹⁹ *Semanario...*, op. cit., Tomo IX, abril de 1999, p. 275, tesis P./J. 12/99; IUS:194292.

una Sala Constitucional, integrada por tres Magistrados, que tendrá competencia para:

...

III. Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

La disposición anterior se complementa con el artículo 65 de ese mismo ordenamiento, como sigue:

Artículo 65. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes:

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a esta Constitución, y que se ejerciten dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación por:

- a) El gobernador del Estado; o
- b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso.

De lo anterior deriva que la Sala Constitucional del Tribunal Superior del Estado es quien sustancia y formula los proyectos de resolución que somete al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, respecto de los procedimientos en materia de acciones

de inconstitucionalidad que se presenten en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución Local, y que se ejerzan por el gobernador del Estado o, cuando menos, por la tercera parte de los miembros del Congreso Estatal.

Esto significa que dicha acción de inconstitucionalidad es procedente únicamente como control de las leyes o decretos frente a la Constitución Local, pero no respecto a la Constitución Federal y menos en relación con actos como lo sería la resolución dictada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, al resolver la acción local,²⁰ si llegase a ocurrir.

Por tanto, el citado medio de defensa legal no puede constituir una vía a agotar, previo a la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II de la Constitución Federal, sobre todo si se toma en consideración que en este tipo especial de procedimiento no se requiere agravio alguno pues se promueve con el interés general de preservar la supremacía constitucional, en donde el Alto Tribunal realiza un control abstracto de ella en interés de la Constitución Federal, facultad que no es delegable.

b) La soberanía estatal establecida en la Constitución Federal

El Alto Tribunal manifestó que tanto los argumentos del órgano legislativo como del Ejecutivo Estatal para defender la validez del decreto impugnado, en el sentido de que las modificacio-

²⁰ *Semanario...*, op. cit., Tomo X, noviembre de 1999, p. 791, tesis P./J. 129/99, de rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.

nes se hicieron en ejercicio de su soberanía conforme a los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal, y que los supuestos previstos en el artículo 116, fracción I constitucional son optativos para las entidades federativas, parten de un error de apreciación jurídica, toda vez que si bien es verdad que conforme a esos artículos los Estados de la Federación son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, también lo es que esa libertad y soberanía de la cual gozan, debe ejercerse de acuerdo a las bases señaladas en la Constitución Federal como se desprende del primer párrafo del citado artículo 41 que textualmente señala que las Constituciones de los Estados "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Respecto al artículo 116 constitucional que establece los lineamientos de la organización y funcionamiento político de los Estados de la Federación, y en específico a lo que señala su segundo párrafo de que: "Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas", las entidades federativas no pueden dejar de cumplir lo que establece la Constitución Federal, como lo es que el gobernador provisional, interino, sustituto o encargado del despacho, sólo está impedido para ocupar nuevamente el cargo de gobernador para el periodo inmediato siguiente, si es que lo ejerció durante los dos últimos años del periodo.

10. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

a) Anteponer el estudio de las violaciones de fondo a las procesales

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó, preferentemente, el estudio de las cuestiones

relativas al contenido de las normas impugnadas al de las posibles transgresiones a su procedimiento de creación, en virtud de que en las acciones de inconstitucionalidad este Alto Tribunal efectúa un control abstracto de las normas a la luz de la Constitución Federal, y conforme al artículo 71, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en materia electoral la resolución sólo puede referirse a los preceptos expresamente impugnados.

Artículo 71.

...

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Por tanto, aun cuando se declaren fundados los aspectos procesales, la sentencia respectiva no tendría el efecto de invalidar todos los artículos contenidos en el decreto respectivo sino sólo aquellos que hayan sido impugnados y, en caso de que el legislador subsane las violaciones al procedimiento, la norma seguiría subsistiendo con los vicios de inconstitucionalidad.²¹

Así, al analizarse los aspectos de fondo de los preceptos impugnados, el efecto es que se realice un verdadero control abstracto y se fijen los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas.

²¹ *Semanario...*, op. cit., Tomo XIII, abril de 2001, p. 637, tesis P./J. 59/2001; IUS: 190049.

b) Condiciones y límites constitucionales que rigen la reelección del cargo de gobernador en los Estados de la República

Sobre este tema, el artículo 116, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

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

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Conforme a este texto, el Alto Tribunal consideró, en primer lugar, que los gobernadores cuyo origen haya sido la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo y, en segundo lugar, que no podrán ser electos para el periodo inmediato el gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, así como el gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador y haya desempeñado el cargo los dos últimos años del periodo.

En el primer caso existe, para volver a ocupar el cargo de gobernador, una restricción absoluta y, en el segundo la restricción es relativa, por lo que si la intención del Órgano Reformador era establecer una prohibición absoluta no hubiera hecho la distinción entre aquellos que ocuparon el puesto mediante elección popular y los que lo hicieron por sustitución, designación o suplencia. En tal caso, el texto constitucional sería terminante y similar a lo establecido en el artículo 83 respecto del presidente de la República, al señalar:

Artículo 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1.º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Por otro lado, el artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, reformado por el Decreto 301 motivo de la acción de inconstitucionalidad, indica:

Artículo 12. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado, electo por mayoría relativa y voto directo en toda la entidad.

La elección del gobernador del Estado se realizará cada seis años, el primer domingo de agosto del año en que concluya el periodo constitucional correspondiente. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador del Estado, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Después de confrontar este texto con el artículo 116, fracción I de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que el precepto local evidentemente resultaba contrario a lo previsto en la norma constitucional, en virtud de que impone una restricción absoluta y permanente al ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador, ya sea electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, cuando en la Constitución Federal tal restricción se establece únicamente para el periodo inmediato.

Por lo anterior, se declaró la invalidez del artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, en la parte que establece "o con el carácter de interino, provisional o sustituto", y se ordenó ajustar su redacción conforme a las bases contenidas en el artículo 116, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) *La modificación al calendario electoral transgrede los principios de legalidad, seguridad y certeza jurídica*

Con el fin de resolver si mediante el Decreto Número 301 se modificó el calendario electoral del Estado de Veracruz, el Tribunal en Pleno recapituló los acontecimientos legislativos en el orden que sucedieron:

i) El 20 de marzo de 1997 se publicó, con motivo de las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz, la Ley Número 59 en cuyo artículo tercero transitorio se dispuso lo siguiente:

Tercero transitorio. A partir del año 2000, las elecciones de diputados y de Ayuntamientos, así como, cuando corresponda, la de gobernador del Estado, se realizarán en la misma jornada electoral, el primer domingo de septiembre del año electoral respectivo. Para este efecto, se establecen las siguientes bases:

I. Por única vez, y en relación con lo dispuesto por el artículo 51 de esta Constitución, los diputados que integrarán la LVIII Legislatura del Estado durarán en su encargo dos años y dos meses, debiendo dicha legislatura comenzar sus funciones el día 1o. de octubre de 1998, para concluir las el día 30 de noviembre de 2000.

Los diputados que integrarán la LVIII Legislatura serán electos el domingo dos de agosto de 1998, en la misma jornada electoral en que se realizarán elecciones de gobernador del Estado para el periodo constitucional comprendido del día 1o. de diciembre de 1998 al día 30 de noviembre del año 2004;

II. Por única vez, y en relación con lo dispuesto por el artículo 51 de esta Constitución, los diputados que integrarán la LIX Legislatura del Estado durarán en su encargo cuatro años, debiendo esta misma legislatura comenzar sus funciones el día 1o. de diciembre del año 2000, para concluir el día 30 de noviembre del año 2004. Al efecto, las elecciones se desarrollarán el domingo 3 de septiembre del año 2000;

III. Por única vez, y en relación con lo dispuesto por el artículo 113 de esta Constitución, los Ayuntamientos cuyo periodo constitucional se inicia el día 1o. de enero del año 2001 serán electos el domingo 3 de septiembre del año 2000 y durarán en su encargo cuatro años, concluyendo su periodo el día 31 de diciembre del año 2004, y

IV. El domingo 5 de septiembre del año 2004 se elegirán en la misma jornada electoral gobernador, diputados y Ayuntamientos del Estado, que iniciarán sus funciones en las fechas establecidas en la presente Constitución.

ii) Posteriormente, el 3 de febrero de 2000 se publicó en la *Gaceta Oficial* del Estado de Veracruz la Ley Número 53 a través de la cual se reformaron los artículos 1o. a 84 y se derogaron los artículos 85 a 141 de la Constitución Política de la entidad, en cuyo artículo séptimo transitorio se señaló lo siguiente:

Séptimo. Dentro del plazo de cuatro meses se expedirá el Código Electoral, que atenderá a los principios generales que en materia de representación política establecen la Constitución General de la República y esta Constitución.

Las disposiciones en materia electoral contenidas en la presente ley entrarán en vigor al día siguiente a aquel en el que se tenga por concluido el proceso electoral del año 2000.

iii) El 19 de octubre de 2000 se publicó en la citada *Gaceta Oficial* del Estado de Veracruz el Código Número 75 Electoral para el Estado, en cuyos artículos 10, 12 y 13 se dispuso, en lo que interesa, expresamente lo siguiente:

Artículo 10. El Congreso del Estado se renovará cada tres años, debiendo celebrarse la elección el primer domingo de septiembre del año en que concluya el periodo constitucional respectivo. ...

Artículo 12. ...

La elección de gobernador del Estado se realizará cada seis años, el primer domingo de septiembre del año en que concluya el periodo constitucional correspondiente.

Artículo 13. ...

La elección de los ediles se realizará cada tres años, debiendo celebrarse el primer domingo de septiembre del año en que concluya el periodo constitucional respectivo ...

iv) Finalmente, el 14 de octubre de 2002 se publicó el Decreto Número 301 por el que se reformaron diversos artículos

del Código Electoral estatal, cuya constitucionalidad se cuestiona, y que en los artículos 10, 12 y 13 se estableció lo siguiente:

Artículo 10. El Congreso del Estado se renovará cada tres años, debiendo celebrarse la elección el primer domingo de agosto del año en que concluya el periodo constitucional respectivo. ...

Artículo 12. ... La elección de gobernador del Estado se realizará cada seis años, el primer domingo de agosto del año en que concluya el periodo constitucional correspondiente. ...

Artículo 13. ... La elección de los ediles se realizará cada tres años, debiendo celebrarse el último domingo de octubre del año en que concluya el periodo constitucional respectivo. ...

De los anteriores preceptos la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que mediante la disposición transitoria de la reforma constitucional del 20 de marzo de 1997, se previó expresamente que las elecciones a partir del año 2000 se realizarían en la misma jornada electoral, establecida para el primer domingo de septiembre del año electoral respectivo; que para el año 2004 las elecciones para gobernador, diputados y Ayuntamientos se llevarían a cabo el domingo 5 de septiembre; que en la reforma integral a la Constitución Local publicada el 3 de febrero de 2000, en ninguno de sus preceptos se determinó que la fecha fijada para los comicios en el transitorio antes citado, se derogaba o modificaba, pues de la lectura integral de todos y cada uno de sus artículos, tanto ordinarios como transitorios, no se establece tal hipótesis; que en el Código Electoral estatal publicado el 19 de octubre

de 2000, se señaló como fecha para las elecciones de gobernador, diputados y ediles, el primer domingo de septiembre —lo que coincide con lo señalado en la referida disposición transitoria constitucional—; y, por último, que en el decreto impugnado se modificaron las fechas, quedando en dos distintas la celebración de las elecciones para gobernador y diputados —primer domingo de agosto— y para miembros del Ayuntamiento —último domingo de octubre—.

En cuanto a su jerarquía, el artículo tercero transitorio de la Ley Número 59, publicada el 20 de marzo de 1997, en donde se reformó y adicionó la Constitución Política del Estado de Veracruz para que a partir del año 2000 las elecciones de gobernador, diputados y Ayuntamientos se realizaran en la misma jornada electoral, goza del mismo atributo de obligatoriedad al igual que el articulado común que integra la Ley Suprema estatal, porque para su emisión se cumplieron con los requisitos de su artículo 130 vigente en esa época, para ser parte de la misma.

Dicho precepto establecía:

Artículo 130. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada a iniciativa del gobernador del Estado, de los diputados de la Legislatura Estatal, de los diputados y senadores ante el Congreso de la Unión electos en la entidad; así como del Tribunal Superior de Justicia y de los Ayuntamientos, en lo tocante a sus respectivos ramos.

Para que el proyecto de adiciones o reformas llegue a formar parte de la Constitución se requiere el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura y de la mayoría de los Ayuntamientos de la entidad.

La legislatura, o la diputación permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Si el proyecto no fuese aprobado por la mayoría de los Ayuntamientos, volverá a ser examinado por la legislatura en el siguiente periodo ordinario de sesiones y, de resultar aprobado por las tres cuartas partes de sus integrantes, se hará la declaratoria correspondiente y se enviará al gobernador del Estado para los efectos del artículo 131 de esta Constitución.

Luego de realizar el anterior análisis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó conceder la razón a los diputados promoventes de la acción de inconstitucionalidad, al concluir que la modificación del calendario electoral para los comicios a celebrarse en el Estado de Veracruz debió ser aprobada mediante el procedimiento legislativo de reforma a la Constitución y no a través del procedimiento legislativo ordinario, porque fue el Órgano Reformador de la Constitución Estatal quien fijó en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 20 de marzo de 1997, que a partir del año 2000 las elecciones de gobernador, diputados y Ayuntamientos se llevarían a cabo el primer domingo de septiembre del año electoral respectivo.

Así, conforme al principio de supremacía constitucional, es claro que el único facultado para modificar o reformar dicha disposición constitucional es el mencionado Órgano Reformador, mediante el procedimiento establecido en el actual artículo 84 de la Constitución estatal, que establece:

Artículo 84. Esta Constitución podrá ser reformada en todo o en parte por el Congreso del Estado. Las reformas

deberán ser aprobadas en dos periodos de sesiones ordinarios sucesivos por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

Para que las reformas formen parte de esta Constitución, será necesaria la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, la que deberá darse en sesión extraordinaria de Cabildo en un término improrrogable de noventa días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que reciban el proyecto.

Para la reforma o derogación de las disposiciones contenidas en esta Constitución, será obligatorio el referendo que señala el artículo 17 de esta Constitución.

El Congreso o la diputación permanente hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y, en su caso, la declaratoria de que han sido aprobadas las reformas, ordenando su publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

En tal virtud, el Alto Tribunal consideró que el decreto impugnado viola el principio de legalidad consistente en que: toda autoridad tiene la obligación de que sus actuaciones sean conforme a lo establecido en la ley y para lo que están facultadas.

Por tanto, al no tener facultades el legislador ordinario para modificar o reformar lo establecido por el Órgano Reformador de la Constitución Estatal, a través de una norma secundaria, como es la fecha en que deben realizarse las elecciones de la referida entidad, se declaró la invalidez de los artículos 10, 12 y 13 del Código Electoral para el Estado de Veracruz-Llave, en las porciones normativas que a continuación se señalan:

Artículo 10. ... el primer domingo de agosto ...

Artículo 12. ... el primer domingo de agosto ...

Artículo 13. ... el último domingo de octubre ...

Para concluir, al haberse declarado la invalidez de las normas impugnadas por los motivos antes expuestos, el Alto Tribunal consideró innecesario ocuparse de los restantes conceptos de invalidez que se hicieron valer, relativos a las violaciones en el procedimiento del referido decreto.

11. TESIS DERIVADAS DE LA RESOLUCIÓN

Conforme a todo lo anterior, el Tribunal en Pleno emitió tres tesis de jurisprudencia, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, marzo de 2003, páginas 915, 979 y 1106, respectivamente, con los siguientes rubros, texto y precedentes:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. DEBE PRIVILEGIARSE EL ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ REFERIDOS AL FONDO DEL ASUNTO Y SÓLO EN CASO DE QUE ÉSTOS RESULTARAN INFUNDADOS, SE PROCEDERÁ AL ANÁLISIS DE LAS VIOLACIONES PROCEDIMENTALES.—Si se atiende a que, por una parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad realiza un control abstracto de las normas frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por otra, a que en términos del artículo 71, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, cuando se trata de leyes electorales, las

sentencias respectivas sólo pueden referirse a la violación de los preceptos expresamente impugnados, por lo que cuando en la demanda se planteen conceptos de invalidez por violaciones procedimentales y violaciones de fondo, debe privilegiarse el análisis de éstas, pues sólo de esa manera podrán establecerse los criterios que deberá tomar en cuenta el órgano legislativo, llegado el caso de que se le vincule a purgar vicios de inconstitucionalidad; y sólo en caso de que estos aspectos resultaran infundados se procederá al análisis de los procedimentales. Lo anterior es así, pues aun cuando se analizaran las violaciones procesales, la sentencia respectiva no tendría el efecto de invalidar todos los artículos contenidos en la norma general respectiva, sino sólo aquellos que expresamente hayan sido impugnados.

Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y el Partido Político Nacional Convergencia. 18 de febrero de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de marzo en curso, aprobó, con el número 6/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de marzo de dos mil tres.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 64, FRACCIÓN III, Y 65, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE. NO DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A LA ACCIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—De lo

dispuesto en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, se advierte que compete a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado sustanciar los procedimientos en las acciones de inconstitucionalidad que se presenten en contra de leyes o decretos contrarios a la Constitución Local, ejercitados por el Gobernador del Estado o cuando menos por la tercera parte de los miembros del Congreso Estatal, así como formular los proyectos de resolución definitiva que someterá al Pleno del citado Tribunal. Sin embargo, si se toma en consideración que para que los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentren obligados a agotar, previamente a esta vía constitucional, algún medio de defensa previsto en las leyes secundarias para la solución del conflicto, es presupuesto indispensable que la resolución que en él llegue a dictarse sea susceptible de impugnarse a través de dicho medio de control constitucional, resulta evidente que el citado medio de defensa contemplado en la Constitución Local no puede constituir una vía que deba agotarse previamente a la acción de inconstitucionalidad que establece la Constitución Federal, pues en ésta únicamente puede plantearse la no conformidad de normas de carácter general con la propia Ley Fundamental, pero no así de actos, como lo sería la resolución que llegara a dictar el mencionado Tribunal Superior de Justicia al resolver la acción local.

Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y el Partido Político Nacional Convergencia. 18 de febrero de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente

Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de marzo en curso, aprobó, con el número 5/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de marzo de dos mil tres.

GOBERNADOR INTERINO, PROVISIONAL O SUSTITUTO DEL ESTADO DE VERACRUZ. AL DISPONER EL ARTÍCULO 12 DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, QUE LOS CIUDADANOS QUE HAYAN OCUPADO ESE CARGO EN NINGÚN CASO PODRÁN VOLVER A DESEMPEÑARLO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (DECRETO 301 PUBLICADO EL CATORCE DE OCTUBRE DE DOS MIL DOS EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO).—Del análisis del artículo 116, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el legislador estableció una restricción absoluta para volver a ocupar el cargo de gobernador, cuando su origen haya sido la elección popular; en cambio, para el caso del gobernador sustituto constitucional, el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, el interino, el provisional o aquel ciudadano cualesquiera que sea su denominación que haya suplido las faltas del gobernador durante los dos últimos años del periodo; previó una restricción relativa al prohibir su elección únicamente para el periodo inmediato. En consecuencia, al disponer el artículo 12 del Código Electoral para el Estado de Veracruz-Llave, que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de gobernador, ya sea electo popularmente o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso podrá volver a desempeñar ese puesto, resulta contrario a lo previsto

en el referido artículo 116, fracción I, constitucional, ya que restringe de manera absoluta la posibilidad de ocupar el cargo de gobernador, a todos aquellos ciudadanos que con el carácter de interinos, provisionales o sustitutos ya lo hayan ocupado, mientras que el citado dispositivo constitucional establece tal restricción únicamente para el periodo inmediato.

Acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002. Diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y el Partido Político Nacional Convergencia. 18 de febrero de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de marzo en curso, aprobó, con el número 7/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de marzo de dos mil tres.