

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
105/2008  
PROMOVENTE: PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

**MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO  
GONZÁLEZ SALAS  
SECRETARIA: ILEANA MORENO RAMÍREZ**

**Vo.Bo.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **treinta de octubre del año dos mil ocho.**

**VISTOS; Y  
RESULTANDO:**

**COTEJADO**

**PRIMERO.** Por oficio presentado el seis de septiembre de dos mil ocho en el domicilio de Claudia Gabriela Soto Calleja, autorizada para recibir promociones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guadalupe Acosta Naranjo, en su carácter de Presidente Sustituto del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 31, décimo primer párrafo<sup>1</sup>, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, reformada mediante decreto 163, que se publicó en el Periódico Oficial

---

<sup>1</sup> En términos de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación corrige la cita del precepto invocado por la parte demandante, ya que si bien ésta señaló como norma reclamada el párrafo décimo del artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, lo cierto es que el concepto de invalidez planteado está encaminado a combatir el párrafo décimo primero.

del Gobierno del Estado de Guanajuato el ocho de agosto de dos mil ocho. La porción normativa impugnada establece:

***“El Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, se integrará con cinco magistrados, que conformarán las Salas Unitarias que podrán ser regionales, mismos que serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, dos a propuesta del Ejecutivo y tres a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; su funcionamiento y organización estarán previstos en la Ley. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizarán su debida integración”.***

**SEGUNDO.** El promovente de esta acción estima que el precepto impugnado es violatorio de los artículos 1; 14; 16; 41, fracción VI; 116, fracción IV, inciso c); y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**TERCERO.** En su concepto de invalidez, el Partido de la Revolución Democrática aduce lo que a continuación se reseña:

El párrafo décimo primero del artículo 31 de la Constitución local prevé que dos miembros del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato serán propuestos por el

Poder Ejecutivo local, lo cual implica que ese órgano pierda su plena autonomía e independencia.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las autoridades jurisdiccionales que tengan a su cargo la resolución de las controversias en materia electoral deben regirse conforme a los principios de constitucionalidad, legalidad, certeza, autonomía, independencia, imparcialidad y objetividad, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción VI; y 116, fracción IV, inciso c) y fracción VI. Estos principios rigen en la integración de los órganos jurisdiccionales locales, y debe entenderse que llegan al grado de suprimir toda participación del gobierno en la toma de decisiones que atañen a su integración.

Aunado a ello, dichas normas de la Constitución federal tienen como fin el proteger a estos órganos de cualquier influencia o presión que pueda provenir de las autoridades o entes del gobierno del estado, para garantizar su autonomía e independencia. Así, en la integración de los órganos jurisdiccionales dedicados a resolver cuestiones electorales se debe evitar que las decisiones que adopten sus miembros estén viciadas por influencias indebidas, lo que puede conducir a que sus resoluciones no se apeguen a derecho. De tal suerte, en atención a que el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal establece que las autoridades que tengan a su cargo la resolución de las controversias electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, es

inaceptable que el Poder Ejecutivo local intervenga en la propuesta de los integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato.

Se afirma que la autonomía del órgano jurisdiccional se ve afectada con la norma impugnada porque, con el mecanismo de propuesta de sus miembros, se politiza un ente que debería ser independiente y autónomo, dando pie a posibles presiones e injerencia del Ejecutivo hacia ese ente. Esta situación se acentúa al considerar que el gobierno estatal evidentemente tiene una filiación partidista y, si se permite a su titular participar en la propuesta combatida, se afectarían la autonomía e independencia con que el órgano jurisdiccional electoral se debe conducir, en perjuicio del ejercicio de las funciones del órgano.

El partido accionante considera que la forma en que se integra el tribunal electoral local pone en peligro la objetividad y la legalidad en la función del órgano. En este sentido, aduce que la posibilidad de propuesta de dos miembros del tribunal da oportunidad al gobierno del estado para que se involucre en las sentencias que el tribunal deba dictar.

Aunado a lo anterior, por decisión constitucional se otorgó al Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato la calidad de órgano constitucional autónomo (al que aplican las características definidas en la jurisprudencia 35/2005, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”). Por lo tanto, no es admisible la injerencia del Poder Ejecutivo en este ente, al proponer a dos de sus integrantes.

Finalmente, a decir del partido que promueve esta acción, la porción normativa combatida viola el principio de supremacía constitucional consignado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque se coloca un precepto de la Constitución local sobre los principios enunciados en la Constitución federal, que es de mayor rango. Esto es así, debido a que al establecer que el Ejecutivo local propondrá a dos miembros del órgano electoral estatal, se contrarían los principios de autonomía e independencia que para ese ente ordena la norma suprema federal.

**CUARTO.** Mediante proveído de ocho de septiembre de dos mil ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 105/2008 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González-Salas para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de nueve de septiembre del mismo año, el Ministro instructor admitió la presente acción y requirió al Congreso y al Gobernador de Guanajuato –el primero en su carácter de emisor y el segundo de promulgador de la norma impugnada– para que rindieran sus respectivos informes.

En ese mismo proveído se dio vista al Procurador General de la República, para que formulara el pedimento que le corresponde; se requirió al Presidente del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, para que informara la fecha en que inicia el próximo proceso electoral en la entidad; se requirió al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral para que exhibiera copia certificada de los estatutos vigentes del Partido de la Revolución Democrática, su certificación como partido político nacional y los nombres de las personas con cargo de dirección en el mismo; y se solicitó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión sobre el asunto.

**QUINTO.** Mediante auto de veinticuatro de septiembre de dos mil ocho, el Ministro instructor tuvo a las autoridades emisora y promulgadora, respectivamente, rindiendo su informe; al Presidente del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral dando cumplimiento a los requerimientos formulados; y a la Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formulando la opinión de la Sala Superior de ese órgano jurisdiccional.

Por otro lado, en ese proveído se ordenó poner los autos a la vista de las partes para que formularan alegatos.

**SEXTO.** Las autoridades que emitieron y promulgaron la norma impugnada, al rendir sus informes, manifestaron en síntesis lo siguiente:

**Congreso del Estado de Guanajuato**

**(por conducto de Pablo García Frías, en su carácter de Presidente de la Diputación Permanente)**

- La reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato contenida en el decreto 163, que incluyó al artículo 31 impugnado, obedeció, entre otras cuestiones, al nuevo régimen constitucional en materia electoral y tuvo como fin adecuar la Constitución local a lo dispuesto en la federal, así como fortalecer las instituciones democráticas de la entidad federativa.
- El proceso legislativo para esa reforma se apegó estrictamente a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la misma Constitución local y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.
- La forma en que se prevé el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato no afecta la autonomía e independencia de ese órgano. El que los Poderes Ejecutivo y Judicial propongan al Legislativo la terna de los magistrados para su nombramiento atiende al principio de colaboración entre poderes, a fin de equilibrar las fuerzas políticas.

**Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato (por conducto de Juan Manuel Oliva Ramírez, en su carácter de gobernador):**

- Al promulgar el decreto 163 de la Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado de Guanajuato, que contiene la norma impugnada, el titular del Ejecutivo local únicamente dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 77, fracción II<sup>2</sup>, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Por tanto, dicho acto no es inconstitucional.
- Aunado a ello, señaló que la norma impugnada no contraría las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esencialmente, manifestó que ésta no viola los principios de autonomía e independencia, porque la facultad para designar a los miembros del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato no recae en el Ejecutivo local, sino en el Legislativo. Es decir, se trata de un mecanismo de frenos y contrapesos, en el que los diversos poderes de la entidad federativa participan en la integración del mencionado tribunal, pero la decisión última compete al Congreso local.

**SÉPTIMO.** Por su parte, la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rindió su

---

<sup>2</sup> **Artículo 77.** Las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado son:  
[...]

**II.** Promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y decretos del estado;

[...]"

opinión sobre la presente acción de inconstitucionalidad. A juicio de la mayoría de los integrantes de ese órgano<sup>3</sup>, el precepto impugnado no es violatorio de la Constitución, por los siguientes motivos:

- A partir de un análisis del artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, se desprende que el Tribunal Electoral de esa entidad es un órgano dotado de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, ya que se instituye como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral con plena jurisdicción, siendo sus resoluciones definitivas e inatacables.
- La autonomía del tribunal local deriva de su naturaleza de órgano autónomo, pues puede adoptar decisiones sin más limitaciones que las establecidas en la ley, pero sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos.
- Los magistrados electorales deben satisfacer los requisitos que la Constitución local establece para los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato y no deben tener antecedentes de militancia partidista. Estas normas evitan que se vulnere la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional especializado en materia electoral.

---

<sup>3</sup> Integrada por los magistrados Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador Olimpo Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López.

Además, esos funcionarios están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

- Además, a este órgano jurisdiccional aplica lo establecido en la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA”.
- Por otro lado, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato establece diversas facultades a favor del tribunal y de su presidente que corroboran su autonomía e independencia, como lo es la facultad de nombrar libremente al personal del tribunal. Aunado a esto, el órgano jurisdiccional cuenta con autonomía presupuestaria.

**OCTAVO.** El primero de octubre de dos mil ocho, el Ministro instructor tuvo al Procurador General de la República formulando el pedimento correspondiente, donde se pronunció en el sentido de que el artículo 31, párrafo décimo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato es acorde a la Constitución federal, por las razones que a continuación se expresan:

- El Tribunal Electoral de Guanajuato es un órgano con autonomía en su funcionamiento e independencia en

sus decisiones, pues es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, dotado de plena jurisdicción, cuyas resoluciones son definitivas e inatacables, como se desprende de las disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Guanajuato.

- La autonomía del órgano electoral deriva de su naturaleza de órgano autónomo, que significa que puede decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en la ley, sin estar subordinado a otros órganos estatales. Por lo tanto, su independencia y autonomía opera tanto de forma externa (aspecto jurisdiccional) como interna (en relación con los actos administrativos que le permiten funcionar y cumplir con sus atribuciones).
- El tribunal electoral también tiene autonomía presupuestaria.
- Por estos motivos, el hecho de que el artículo combatido establezca que el Poder Ejecutivo local propondrá a dos de los integrantes del tribunal electoral de Guanajuato, de suyo no hace inconstitucional al precepto.
- Si bien en el nombramiento de los magistrados electorales participan los tres poderes del Estado, éstos no se entrometen en la estructura del tribunal, ni afectan su independencia y autonomía.

- Además, no existe disposición alguna en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que imponga a los congresos locales lineamientos en cuanto a la forma en que deben presentarse las propuestas de candidatos que ocuparán un cargo dentro de los órganos encargados de la función electoral.

**NOVENO.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, se declaró cerrada la instrucción mediante auto de siete de octubre de dos mil ocho y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

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

**PRIMERO.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero, fracción II, del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reformado mediante el diverso Acuerdo General 3/2008. Esto es así, debido a que la parte accionante propone la posible contradicción entre el párrafo décimo primero del artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (de

acuerdo con la reforma contenida en el decreto 163, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el ocho de agosto de dos mil ocho), y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO.** En primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup>, el cómputo del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciar el día siguiente a aquél en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

Ahora bien, el decreto por el que se dio a conocer el precepto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial de del Gobierno del Estado de Guanajuato el ocho de agosto de dos mil ocho. De esta manera, el plazo para ejercer esta vía inició el nueve de agosto de dos mil ocho y concluyó el siete de septiembre del mismo año, de conformidad con el artículo citado, como se demuestra en el siguiente cuadro:

---

<sup>4</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2008

| AGOSTO DE 2008 |           |           |           |           |           |           |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Domingo        | Lunes     | Martes    | Miércoles | Jueves    | Viernes   | Sábado    |
|                |           |           |           |           | 1         | 2         |
| 3              | 4         | 5         | 6         | 7         | 8         | <b>9</b>  |
| <u>10</u>      | <u>11</u> | <u>12</u> | <u>13</u> | <u>14</u> | <u>15</u> | <u>16</u> |
| <u>17</u>      | <u>18</u> | <u>19</u> | <u>20</u> | <u>21</u> | <u>22</u> | <u>23</u> |
| <u>24</u>      | <u>25</u> | <u>26</u> | <u>27</u> | <u>28</u> | <u>29</u> | <u>30</u> |
| <u>31</u>      |           |           |           |           |           |           |

| SEPTIEMBRE DE 2008 |          |          |           |          |          |          |
|--------------------|----------|----------|-----------|----------|----------|----------|
| Domingo            | Lunes    | Martes   | Miércoles | Jueves   | Viernes  | Sábado   |
|                    | <u>1</u> | <u>2</u> | <u>3</u>  | <u>4</u> | <u>5</u> | <u>6</u> |
| <b><u>7</u></b>    | 8        | 9        | 10        | 11       | 12       | 13       |
| 14                 | 15       | 16       | 17        | 18       | 19       | 20       |
| 21                 | 22       | 23       | 24        | 25       | 26       | 27       |
| 28                 | 29       | 30       | 31        |          |          |          |

En este tenor, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se recibió en el domicilio particular de la licenciada Gabriela Soto Calleja, funcionaria autorizada para recibir promociones de término fuera del horario de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el seis de septiembre de dos mil ocho, según se advierte de la certificación que obra al reverso de la foja 16 de autos (es decir, al vigésimo noveno día de los treinta que concede la ley), es evidente que su presentación fue oportuna.

**TERCERO.** A continuación se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

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

***[...]***

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

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

***[...]***

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

De acuerdo con este precepto, los partidos políticos sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando se pretenda impugnar alguna ley de naturaleza electoral. De lo contrario, carecen de legitimación para combatir leyes a través de este medio de control constitucional.

En la especie, el partido político demandante está legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, ya que la norma que combate es de carácter electoral. Esto es así, debido a que esa porción normativa se refiere a la integración de la autoridad jurisdiccional que tiene a su cargo la resolución de controversias electorales en la entidad federativa, y esa cuestión es esencialmente electoral.

Al respecto, cabe destacar lo establecido el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

***“Artículo 116. [...]***

***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:***

***[...]***

***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; [...]”***

El propio precepto constitucional califica como materia electoral el hecho de que la ley garantice la autonomía e independencia de los órganos que tengan a su cargo la organización de las elecciones y de aquéllos que resuelvan las controversias en la materia. Debe entenderse que la forma en que se integran los órganos administrativos o jurisdiccionales encargados de esas funciones también forma parte de la materia electoral, puesto que esta cuestión puede incidir en la autonomía e independencia del órgano. Dicho de otra forma, la manera en que son nombrados los magistrados de un tribunal electoral puede afectar los principios que sustentan esta materia, entre los que se encuentran los de autonomía e independencia, de acuerdo con el artículo 116, fracción IV, inciso c), constitucional, citado en párrafos antecedentes.

Es importante subrayar que este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en el sentido de que la integración de los tribunales electorales es una cuestión que se comprende en la materia electoral, al sustentar la jurisprudencia 5/2002, que es aplicable al presente caso por abordar el tema de un tribunal electoral local, y que dice:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN Y 78 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, AMBAS DEL ESTADO DE JALISCO, SON DE NATURALEZA ELECTORAL, POR LO QUE EL PROCEDIMIENTO PARA IMPUGNARLOS POR ESA VÍA SE RIGE POR LAS DISPOSICIONES ESPECÍFICAS QUE PREVÉ LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE JALISCO DE DIECISIETE DE JULIO DE DOS MIL UNO). Los artículos citados establecen, respectivamente, que el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco es el órgano jurisdiccional competente para resolver las controversias en dicha materia, guardando autonomía en sus funciones e independencia en sus decisiones y contando con un cuerpo de Magistrados y secretarios; asimismo, reglamentan los requisitos que deberán satisfacer esos Magistrados, la forma en que serán electos, el tiempo que durarán en el ejercicio de su encargo, durante el cual no podrán ser privados de su empleo, salvo los casos previstos en la Constitución Local en materia de responsabilidades de los servidores públicos y, por último, señalan que dichos**

***Magistrados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, sino que, una vez pasado éste, serán elegibles conforme al procedimiento legal. En tal sentido, las aludidas normas son de naturaleza electoral, toda vez que así lo considera el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se refiere a la autonomía e independencia en las decisiones de las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en esa materia, y que trasciende directa e indirectamente en los procesos electorales, por lo que para efectos de su impugnación, a través de la acción de inconstitucionalidad, deben aplicarse, en principio, las reglas específicas que para ese tipo de asuntos prevé la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal***<sup>5</sup>.

De igual manera, es aplicable la jurisprudencia del Pleno 125/2007, donde se precisó qué se debe entender por “materia electoral” y, entre otras cuestiones, se determinó que en esa definición encuadra lo relativo al nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otro poderes públicos (como en la especie sucede con la norma impugnada, que prevé la integración del Tribunal Electoral

---

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XV, febrero de 2002, página 553.

del Estado de Guanajuato). Esa jurisprudencia es del tenor siguiente:

***“MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la ‘materia electoral’ excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen ‘leyes electorales’ -normas generales en materia electoral-, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen***

*para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país -en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional-. Así, la extensión de la ‘materia electoral’ en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral ‘directa’ y la ‘indirecta’, siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda -indirecta-, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales<sup>6</sup>.*

---

<sup>6</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280.

De esta manera, es inconcuso que la porción normativa combatida reviste las características de una ley electoral, por lo que un partido político nacional –como lo es la parte accionante– tiene legitimación para impugnarla por esta vía.

Por otro lado, según el citado artículo 105, fracción II, los partidos políticos pueden promover la acción de inconstitucionalidad siempre que se cumpla con los requisitos siguientes:

**a)** Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

**b)** Que el partido político promueva por conducto de sus dirigencias (nacional o local, según sea el caso).

**c)** Que quien suscribe a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

Ahora, como se dijo, la demanda fue formulada por Guadalupe Acosta Naranjo, en su calidad de Presidente Sustituto del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, lo que se justifica con la certificación expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, visible en la foja 102 de autos, relativa a la integración del Comité Ejecutivo de ese partido político.

Luego, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática fue hecha valer por parte legitimada, en términos del artículo 105, fracción II,

inciso f), de la Constitución, y 62 de su ley reglamentaria. Esto es así, en virtud de que se trata de un partido político nacional con registro acreditado ante la autoridad electoral correspondiente, la demanda fue suscrita por quien cuenta con facultades para ello de acuerdo con los estatutos del partido<sup>7</sup>, y se plantea la inconstitucionalidad del párrafo décimo primero del artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, contenido en el decreto número 163, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el ocho de agosto de dos mil ocho. Además, el precepto combatido se refiere a la materia electoral estatal.

**CUARTO.** En la especie, las partes no plantearon causa de improcedencia alguna, y este Tribunal Pleno no advierte que se actualice ninguna, en ejercicio de la atribución oficiosa prevista en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, se debe abordar el estudio del fondo de las cuestiones planteadas en la demanda.

**QUINTO.** El concepto de invalidez es infundado.

El partido político promovente considera que el artículo 31, décimo primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato viola los principios de autonomía e independencia previstos en el inciso c) de la

---

<sup>7</sup> En términos de lo dispuesto en el artículo 19, apartado 5, subapartado “e” de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, que establece: “Artículo 19. El Secretariado Nacional. [...] 5. La Presidencia Nacional del Partido tiene las siguientes funciones: [...] Representar legalmente al partido y designar a los representantes de tal representación.”

fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, aduce que se contravienen estos principios al establecerse que dos integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato serán propuestos por el Ejecutivo local. En este sentido, agrega que esa forma de integración del órgano jurisdiccional en materia electoral da oportunidad para que el Ejecutivo local proponga a personas que tengan un vínculo con él. Por lo tanto, a su juicio el titular del Ejecutivo estatal puede influir en las decisiones que deban adoptar los magistrados electorales que hubieran sido propuestos por él. En consecuencia, la porción normativa combatida es inconstitucional, ya que las resoluciones que emita el órgano así integrado carecerán de legalidad y constitucionalidad y, en cambio, pueden verse influidas por intereses partidistas o políticos.

No asiste razón al partido promovente de esta acción de inconstitucionalidad, ya que el párrafo décimo primero del artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, que prevé la forma en que se integra el tribunal electoral de esa entidad, no viola los principios de autonomía e independencia previstos en el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para demostrar esta afirmación, debe tenerse presente lo que dispone ese precepto constitucional:

***Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo,***

***Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.***

***Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:***

***[...]***

***IV. Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que:***

***[...]***

***c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;***

***[...]”***

De acuerdo con este precepto, las autoridades jurisdiccionales electorales (como en la especie lo es el Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato) deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia ya se ha pronunciado sobre estos conceptos en la acción de inconstitucionalidad 19/2005, precisando qué debe entenderse por autonomía e independencia, en los siguientes términos:

***“Los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural”<sup>8</sup>.***

De esta manera, se entiende que la autonomía e independencia que deben garantizarse en las constituciones y leyes locales a favor de los órganos encargados de impartir justicia en materia electoral tienen como finalidad salvaguardar la imparcialidad de esos órganos. Es decir, se pretende proteger la neutralidad política en la toma de decisiones electorales y evitar que los demás Poderes del estado o inclusive terceras personas influyan en las decisiones de estos entes, que deben ser apegadas a derecho y emitirse con base en criterios estrictamente técnicos.

---

<sup>8</sup> Jurisprudencia 144/2005, de rubro: “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXII, noviembre de 2005, página 111. Este criterio se reiteró en la acción de inconstitucionalidad 138/2007.

Ahora bien, es importante puntualizar que son varios los elementos que dotan autonomía e independencia a un órgano del Estado. En este sentido, puede hablarse de la estructura legal del órgano (si el diseño constitucional o legal le confieren autonomía técnica y de gestión, si tiene su propio patrimonio, si se le dotó de personalidad jurídica, si el órgano puede tomar decisiones internas, como la designación de funcionarios inferiores, si tiene facultad reglamentaria); del régimen de sus servidores públicos (como la forma de elección del órgano de gobierno, la inamovilidad de sus miembros, si se previó un sistema de incompatibilidades, si hay requisitos personales que deben cubrir los integrantes del órgano de gobierno, si hay servicio civil de carrera); de la autonomía presupuestaria (que puede incluir no sólo la facultad de auto-determinar su presupuesto, sino también comprende la remuneración de sus funcionarios); del régimen de responsabilidades y de rendición de cuentas (como la revisión de la cuenta pública, el régimen de responsabilidades administrativas de los funcionarios o el acceso a la información pública), entre otros. Sin embargo, en la demanda sólo se reclamó la falta de autonomía e independencia en el aspecto relativo al procedimiento para integrar el órgano de gobierno del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato. Por lo tanto, únicamente se habrá de abordar el estudio de ese elemento.

Sentado lo anterior, se debe reiterar que el partido actor considera que el párrafo décimo primero del artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

Guanajuato contraviene los principios de autonomía e independencia descritos. Esa porción normativa preceptúa:

***“El Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, se integrará con cinco magistrados, que conformarán las Salas Unitarias que podrán ser regionales, mismos que serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, dos a propuesta del Ejecutivo y tres a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; su funcionamiento y organización estarán previstos en la Ley. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizarán su debida integración”.***

Concretamente, se reclama lo relativo a la facultad del Ejecutivo local de proponer a dos magistrados de los cinco que integran el Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato. En el escrito de demanda se estima que esta atribución implica que el Ejecutivo tendrá injerencia en las resoluciones del órgano electoral por el hecho de haber propuesto a dos de sus integrantes, violando así los principios de autonomía e independencia.

Sin embargo, la forma en que la Constitución local prevé el mecanismo de propuesta de los magistrados no es contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En primer lugar, se debe recordar que el objetivo primordial de la autonomía en la gestión y la independencia en las decisiones de los órganos electorales tienen como fin evitar que otro poder, órgano, persona pública o privada influya indebidamente en su funcionamiento o en sus resoluciones.

A partir de una revisión de las disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, no se advierte que pueda haber tal influencia por parte del Ejecutivo hacia los miembros del Tribunal Electoral de la misma entidad, ni que como consecuencia de la propuesta de candidatos para integrar el órgano jurisdiccional se comprometa la autonomía en el funcionamiento del Tribunal ni la independencia, imparcialidad o legalidad de las resoluciones que aquél adopte.

Esto se explica, en primer lugar, porque el Ejecutivo sólo tiene la facultad de proponer a dos de los posibles integrantes del tribunal electoral local (que representan al cuarenta por ciento del órgano de gobierno de ese ente), pero no tiene la facultad de designarlos. Por el contrario, la rama de gobierno que decide quiénes fungirán como magistrados electorales es la legislativa. Lo anterior se concluye a partir del análisis de dos artículos de la Constitución local, cuya parte relevante se transcribe a continuación:

***“Artículo 31. [...]***

***[...]***

***El Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato  
es el órgano autónomo y máxima autoridad***

*jurisdiccional electoral, se integrará con cinco magistrados, que conformarán las Salas Unitarias que podrán ser regionales, mismos que serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, dos a propuesta del Ejecutivo y tres a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; su funcionamiento y organización estarán previstos en la Ley. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizarán su debida integración.*

*[...]*”

*“Artículo 63. Son facultades del Congreso del Estado:*

*[...]*

*XXI. [...]*

*Designar de entre sus miembros, a sus representantes ante el Organismo Autónomo a que se refiere el artículo 31 de esta Constitución, a los Consejeros Ciudadanos en términos de su competencia y a los integrantes del Tribunal Estatal Electoral, de conformidad con la Ley.*

*[...]*”

De las anteriores transcripciones se desprende que la designación de los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato es una clara facultad del Congreso

local, y que la Constitución estatal ordena que el procedimiento para la designación de esos funcionarios se prevea en la ley.

En esta tesitura, debe decirse que este Alto Tribunal ha resuelto en ocasiones pasadas que, el que la constitución de una entidad federativa faculte al Ejecutivo local para proponer candidatos a ocupar el cargo de magistrados, no es equivalente a que se violen los principios de independencia y autonomía de la rama judicial. En este sentido se pronunció el Pleno, al resolver la controversia constitucional 101/2003, a propósito de la interpretación de la Constitución local de Quintana Roo, en relación con la integración del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad federativa, en los siguientes términos:

***“Por otro lado, tampoco es verdad que exista sometimiento y dependencia y por tanto se atente contra el principio de independencia judicial, por la circunstancia de que con las reformas impugnadas se faculte al Gobernador del Estado para proponer candidatos a ocupar el cargo de Magistrados, cuando con anterioridad correspondía hacerlo al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.***

***Lo anterior es así, por virtud de que por una parte, como ya quedó asentado, las Entidades Federativas gozan del inalienable derecho de poder modificar sus regímenes interiores dentro del marco constitucional y, por otra,***

**porque si bien de acuerdo con el sistema actual implantado por el órgano reformador de la Constitución local, recae en el Gobernador la facultad de proponer los candidatos a ocupar el cargo de Magistrados del Tribunal, tal facultad únicamente es propositiva y no decisoria, pues finalmente quien designa a la persona que ocupará el cargo de Magistrado, es el Congreso del Estado, según se advierte del artículo 102 de la Constitución local que establece:**

**[se transcribe]**

**Con lo anterior queda claro entonces, que no puede actualizarse un sometimiento o dependencia del Poder Judicial al Ejecutivo del Estado, máxime si se toma en consideración que tal facultad no puede ser arbitraria, ya que los candidatos que proponga el Gobernador deben cubrir todas y cada una de las cualidades que establece el referido artículo 101 que conjuntamente con el diverso artículo 100 ambos de la propia Constitución local, los que como se dijo, cumplen con los principios básicos para garantizar la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, previstos en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal”.**

De esa ejecutoria derivó la jurisprudencia 4/2005, que a continuación se transcribe:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE QUINTANA ROO OTORGA AL GOBERNADOR DEL ESTADO DE PROPONER CANDIDATOS PARA OCUPAR EL CARGO DE MAGISTRADOS, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL. El hecho de que la reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 24 de octubre de 2003 a la Constitución Política de la citada entidad federativa, haya facultado al Gobernador para proponer candidatos a ocupar el cargo de Magistrados, cuando anteriormente correspondía hacerlo al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, no transgrede el principio de independencia judicial en virtud de que, las entidades federativas tienen derecho a modificar sus regímenes interiores dentro del marco constitucional federal, mismo que se respeta porque la facultad otorgada al titular del Ejecutivo local sólo es propositiva y no decisoria, en tanto que en términos del artículo 102 de la citada Constitución, el Congreso del Estado es quien finalmente designa a las personas que ocuparán los cargos de Magistrados; además, no se actualiza sometimiento o dependencia del Poder Judicial al Ejecutivo estatal en virtud de que la facultad**

**conferida no puede ejercerse arbitrariamente, ya que los candidatos propuestos por el Gobernador deben reunir los requisitos establecidos en los artículos 100 y 101 de la Constitución Local, los que se apegan a los principios básicos previstos en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de garantizar la independencia de Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones<sup>9</sup>**.

Este criterio es aplicable al caso presente por analogía, ya que en la especie también se trata de la sola propuesta de candidatos por parte del Ejecutivo, pero la decisión sobre el nombramiento de los magistrados electorales recae en el Legislativo local.

Aunado a lo anterior, es relevante tomar en cuenta que la propuesta de magistrados electorales que el Ejecutivo local someta a consideración del Congreso no puede ser arbitraria. Esto es así, debido a que la Constitución estatal establece diversos requisitos que deben cumplir los candidatos para poder ser considerados para la posición de magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato. Estas condiciones también garantizan la autonomía e independencia de ese órgano jurisdiccional.

---

<sup>9</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXI, febrero de 2005, página 1389.

Por un lado, el último párrafo del artículo 31 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Guanajuato establece que los integrantes del tribunal electoral no pueden tener antecedentes de militancia partidaria, de la siguiente manera:

***“La Ley garantizará que los consejeros ciudadanos que integrarán el organismo autónomo, a que se refiere este artículo, y los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, no tengan antecedentes de militancia partidaria”.***

Adicionalmente, se reitera la noción de que la propuesta del Ejecutivo no puede ser arbitraria al considerar que el artículo 31, párrafo décimo quinto, de la Constitución local señala que los candidatos que pueden ser propuestos para magistrado electoral deben reunir, por lo menos, los requisitos previstos en el artículo 86 para los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato:

***“Los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato deberán satisfacer los mismos requisitos que esta Constitución señala para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado”.***

Por su parte, el mencionado artículo 86 de la Constitución local señala cuáles son esas condiciones:

**“Artículo 86. Para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia se requiere:**

***I. Ser ciudadano mexicano y guanajuatense en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;***

***II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;***

***III.- Tener título de Abogado o Licenciado en Derecho expedido por institución legalmente facultada para ello y por lo menos diez años de ejercicio en alguna de las ramas de la profesión jurídica;***

***IV. Haberse distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes en el ejercicio de la profesión jurídica o ser Juez de Partido y haber satisfecho los requerimientos de la carrera judicial en los términos que establezca la Ley;***

***V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad de más de un año; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y***

***VI. Haber residido en el Estado durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República o del Estado”.***

A partir del análisis de estas normas, se concluye que las propuestas que el Ejecutivo someta a consideración del Congreso, para llenar dos posiciones de magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, no pueden ser arbitrarias. En primer lugar, porque los candidatos no pueden

tener antecedentes de militancia partidaria, en los términos en que la ley así lo garantice. Mediante esta garantía, el Constituyente local se aseguró de que las personas que el Ejecutivo proponga carezcan de vínculos de partido que puedan comprometer la imparcialidad del órgano jurisdiccional en materia electoral. En segundo lugar, porque los aspirantes a magistrado electoral deben reunir una serie de atributos personales que garanticen su experiencia, capacidad y buena reputación.

Ahora bien, como ya se ha dicho, las entidades federativas tienen el derecho de decidir su régimen interno dentro del marco constitucional. Esto incluye la forma en que deben ser designados los magistrados que integrarán el Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato.

En este sentido, del texto constitucional vigente en Guanajuato se desprende que la intención del órgano constituyente local fue la de dar participación a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en la integración del órgano jurisdiccional electoral, pues la porción normativa que por esta vía se combate señala, de manera expresa, que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizarán la debida integración del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato.

Esta disposición evidencia que el constituyente local pretende que haya colaboración entre los poderes estatales para integrar el órgano, que en principio puede ser efectiva para establecer frenos y contrapesos, y evitar que una sola rama de gobierno tome las decisiones sobre la conformación

del tribunal electoral. Esta disposición es constitucional en la medida en que la participación que se da a cada uno de los poderes del estado fomente las relaciones de coordinación y control entre éstos e impida que la integración del órgano jurisdiccional electoral se preste a la designación de personas parciales hacia cierto grupo político o de interés, como sucede en la especie.

De otra parte, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no hay restricciones para la participación de un determinado poder en la integración de los órganos electorales locales, siempre que no se violen los principios de independencia y autonomía. Es decir, el texto de la Constitución federal no ordena que el procedimiento que culminará en la designación de los magistrados electorales se deba llevar a cabo de determinada manera, o con la colaboración de Poderes del Estado predeterminados. En suma, el texto constitucional no ordena que la designación se haga de alguna forma específica.

A este respecto, no pasa inadvertido que el partido accionante aduce que en la integración del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato deben regir los principios de autonomía e independencia previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución. Por lo tanto, debe entenderse que la intención del Constituyente Permanente fue la de suprimir toda participación del gobierno en la toma de decisiones que conciernen a la integración del órgano.

Sin embargo, como ya se ha sentado, la Constitución federal no establece lineamientos o instrucciones dirigidas a las legislaturas locales para la integración de los órganos electorales. Entonces, debe entenderse que la única limitante para el ejercicio de esta facultad es que se garanticen la autonomía y la independencia de esos entes.

Sustenta esta determinación lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al pronunciarse sobre la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006, de donde surgió la jurisprudencia 10/2008, que a continuación se transcribe:

***“INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN. LOS ARTÍCULOS 120, 146, 155 Y 322 DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLAN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Conforme al citado precepto constitucional, es obligación de las Legislaturas Locales garantizar que la integración y actuación de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y de las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, se rijan por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, autonomía, certeza e independencia; sin embargo, al no existir disposición constitucional que imponga a las indicadas Legislaturas algún lineamiento***

**específico en cuanto a la forma en que deberán presentarse las propuestas de candidatos que ocuparán un cargo dentro de los órganos encargados de la función electoral, es responsabilidad directa de dichas Legislaturas establecer las formas y términos en que deberán presentarse las referidas propuestas.** En consecuencia, la circunstancia de que el Legislador de Yucatán haya establecido en los artículos 120, 146, 155 y 322 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado que serán las organizaciones ciudadanas las que propondrán candidatos a los cargos de consejeros electorales, consejeros electorales distritales y consejeros electorales municipales y Magistrados del Tribunal Electoral Local, las que deberán acreditar, entre otros requisitos, estar constituidas, registradas o inscritas conforme a la ley, con antigüedad mínima de 7 años y tener como fin la realización de actividades de carácter académico, cultural, profesional o social, no viola los principios de certeza, seguridad y legalidad contenidos en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en todo caso ese método es el que el Legislador Local consideró idóneo para que se presentaran las propuestas de candidatos para seleccionar a las personas que ocuparán un cargo dentro de los órganos

***encargados de la función electoral en la entidad<sup>10</sup>***.

Así pues, contrariamente a lo sostenido por el partido político promovente de esta acción, el hecho de que el Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato sea un órgano constitucional autónomo por determinación de la Constitución local, no es obstáculo para que se establezca que el Ejecutivo tendrá participación en su integración, como en el caso sucede al permitirle sugerir a dos candidatos para conformar ese órgano jurisdiccional.

Por otro lado, en el caso presente la participación del Ejecutivo no es desproporcionada, sino razonable. Esto se afirma debido a que esa rama de gobierno no tiene el poder último de decisión sobre quiénes deben integrar el Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato. Se reitera que esto es así, debido a que sólo puede proponer a dos de sus cinco integrantes (los restantes tres son propuestos por el Poder Judicial) y a que no tiene poder de designarlos, sino sólo de someter a consideración del Legislativo a candidatos, quienes deben reunir los requisitos constitucionales y legales que se exigen para acceder al cargo. De esta manera, el nombramiento de los magistrados electorales corresponde al Congreso local, donde participan los representantes populares postulados por distintos partidos políticos.

---

<sup>10</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, página 1342.

Por las razones ya apuntadas, el párrafo décimo primero del artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato no contraviene los principios de autonomía e independencia que prevé el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal. Esto es así, debido a que la forma de propuesta de los magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato que se prevé en la norma impugnada no compromete la imparcialidad del órgano, pues aun cuando el Ejecutivo tenga la facultad de proponer a dos de los cinco miembros de la Sala Superior, lo cierto es que la decisión final recae en el Congreso local, pues éste es el órgano facultado para designar a los miembros del tribunal electoral.

De esta manera, tampoco asiste razón al partido político accionante al sostener que la norma impugnada viola el principio de supremacía constitucional consignado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como ya se ha explicado, aquélla se ajusta a las normas constitucionales federales.

Finalmente, el partido político accionante señala que la norma impugnada viola en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 1º, 14, 16 y 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, no es posible abordar el estudio de este argumento, ya que no se plantean los motivos por los cuales se estiman violados esos preceptos constitucionales. En otras palabras, el demandante no expuso principio general de defensa alguno mediante el cual se adujera la violación a estos preceptos

constitucionales, por lo que este Alto Tribunal no está en aptitud de suplir una queja inexistente.

En este orden de ideas, es aplicable la tesis aislada XXXV/2006, sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se estableció:

***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA RESPECTO DE TODOS LOS SUJETOS LEGITIMADOS PARA INTERPONER AQUÉLLA. Conforme al segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral no hay posibilidad de desviarse de lo propuesto en los conceptos de invalidez, de manera que la sentencia que se emita debe ser una respuesta rigurosamente coincidente con la norma constitucional señalada como violada en el escrito inicial, sin que ello implique que en el desarrollo de esa contestación no exista la posibilidad de suplir los conceptos de invalidez deficientes dentro de ese marco trazado por la ley, que si bien no puede desbordarse, so pena de romper el principio de congruencia, sí es factible y obligatorio desarrollar e integrar los argumentos que, en su caso, se encuentren***

***como incompletos o faltantes para poder construir la declaratoria de inconstitucionalidad, con el único requisito de que exista un principio general de defensa en los conceptos de invalidez, pues si éstos no se exponen, tampoco al tribunal le es dable suplir algo inexistente, y menos aún introducir el estudio de violaciones a la Constitución que sean inéditas para el promovente. En ese sentido, se concluye que la mencionada suplencia de los conceptos de invalidez deficientes resulta aplicable por igual a todos los sujetos legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, sea que se trate de los partidos políticos o de las minorías parlamentarias autorizadas para ese propósito, e incluso del Procurador General de la República, pues el indicado precepto no hace salvedad alguna y, por ende, obliga en todos los casos a la Suprema Corte de Justicia para que, de estimarlo procedente, conceda ese beneficio<sup>11</sup>”.***

En atención a las razones anotadas, debe declararse infundado el concepto de impugnación y reconocerse la validez de la porción normativa combatida.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

---

<sup>11</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, abril de 2006, página 540.

**PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la validez del párrafo décimo primero del artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

**TERCERO.** Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se determinó que el artículo 31, décimo primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Guanajuato es de naturaleza electoral; el señor Ministro Cossío Díaz, votó en contra.

Puesto a votación el proyecto modificado, se aprobó por unanimidad de once votos; los señores Ministros Cossío Díaz y Valls Hernández, manifestaron que emitieron su voto a favor de la propuesta modificada, porque los obligaba la votación obtenida en relación con la naturaleza electoral de

la norma impugnada, pero que formularán salvedades respecto de las consideraciones relativas y reservaron, como también lo hizo el señor Ministro Silva Meza, su derecho para formular sendos votos concurrentes.

Firman los Ministros Presidente, Ponente y el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE**

**MTRO. GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA**

**PONENTE**

**MTRO. JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

**EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. J. JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ**

**NOTA:** Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 105/2008 promovida por el Partido de la Revolución Democrática y fallada el treinta de octubre de dos mil ocho, en la cual se resolvió: **PRIMERO.** Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se declara la validez del párrafo décimo primero del artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. **TERCERO.** Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **CONSTE.**

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2008, PROMOVIDA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.**

Mediante el presente voto concurrente, deseo expresar los razonamientos por los que compartiendo el sentido de la ejecutoria, me alejo de parte de sus consideraciones.

El Tribunal Pleno estimó que el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, reformado el ocho de agosto de dos mil ocho, sí es un nuevo acto legislativo, en virtud de que el Decreto de reforma actualizó el principio formal de la ley, por lo que su sola publicación en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, implica que dicho precepto sea un nuevo acto legislativo.

No comparto la opinión mayoritaria, toda vez que del análisis de los textos, inicial y reformado, del artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, se desprende que éste no sufrió modificaciones en su núcleo esencial, tal y como se desprende de la siguiente comparación:

| <b><i>Texto adicionado el quince de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.</i></b>         | <b><i>Texto reformado el ocho de agosto de dos mil ocho.</i></b>   |
|--|--|
| “(…) El Tribunal <u>Estat</u> al Electoral es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional | “(…) El Tribunal Electoral <u>del Estado de Guanajuato</u> es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional |

**VOTO CONCURRENTE.  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2008.**

|  |  |
|--|--|
| electoral, se integrará con cinco magistrados, que conformarán Salas Unitarias que podrán ser regionales, mismos que serán designados por las dos terceras partes de los miembros del Congreso, dos a propuesta del Ejecutivo y tres a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; su funcionamiento y organización estarán previstos en la Ley. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizarán su debida integración (...)." | electoral, se integrará con cinco magistrados, que conformarán Salas Unitarias que podrán ser regionales, mismos que serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, dos a propuesta del Ejecutivo y tres a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; su funcionamiento y organización estarán previstos en la Ley. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial garantizarán su debida integración (...)." |
|--|--|

Sentado lo anterior, es necesario fijar cuáles son los componentes esenciales del núcleo normativo, así como de las prescripciones normativas.

**Componentes esenciales del núcleo normativo<sup>12</sup>:**

<sup>12</sup> PRIETO SANCHÍS, L., *Apuntes de teoría del Derecho*, Editorial Trotta, Madrid, 2005, pp. 53 y ss.

**a. Carácter.** Alude a la finalidad o propósito que persigue la norma en relación con su objeto o contenido; esto es, la modalidad deóntica que incorpora.

**b. Contenido.** Es el objeto de la prescripción normativa, es decir, aquello que está prohibido, ordenado o permitido.

**c. Condición de aplicación.** Alude a las circunstancias que han de concurrir para que pueda realizarse el contenido de la norma; y,

#### **Componentes de las prescripciones normativas:**

**d. Autoridad.** Es el agente que produce o emite la norma, el cual expresa su voluntad a través de una acción normativa cuya ejecución tiene el efecto de dar vida a una prescripción.

**e. Sujeto normativo.** Es la persona o personas a quienes se dirigen la norma o prescripción, esto es, aquellos sujetos que, si se dan las condiciones establecidas, deben cumplir el mandato o prohibición o, en su caso, disfrutar de la permisión.

**f. Ocasión de aplicación.** Se refiere a la localización temporal y espacial en la que es preciso realizar el contenido de la norma, es decir, el momento y lugar en que procede observar lo mandado, prohibido o permitido.

**g. Promulgación.** Es la formulación de la norma mediante un sistema de símbolos, generalmente de lenguaje, a fin de que los destinatarios o sujetos normativos puedan conocerla y cumplirla.

Ahora bien, de la parte que nos interesa del artículo 31 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, relativa a la integración del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, se desprende que en cuanto a los componentes esenciales de la norma, el artículo mencionado no sufrió modificaciones a su núcleo esencial después de la reforma de ocho de agosto de dos mil ocho, en razón de lo siguiente:

**a. Carácter.** Tanto en el texto de mil novecientos noventa y cuatro, como en el de la reforma de dos mil ocho, la finalidad del precepto consiste en regular la integración del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, así como la designación de sus miembros.

**b. Contenido.** Respecto a este rubro, en ambos textos se especifica lo relativo a que la designación de los integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, corresponde al Congreso, al Titular del Ejecutivo y al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia de la Entidad Federativa.

**c. Condición de aplicación.** En los dos textos, se prevé en qué porcentaje serán asignados los Magistrados integrantes de las Salas Unitarias del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, estableciendo que éstos serán

designados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, dos a propuesta del Ejecutivo y tres a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

**d. Autoridad.** En cuanto al agente que emitió la norma, es claro que en las dos ocasiones, es decir, mil novecientos noventa y cuatro, y la modificación de dos mil ocho, fue el Congreso del Estado de Guanajuato quien produjo la norma.

**e. Sujeto normativo.** Al respecto, de ambos textos se desprende que el artículo se dirige a los miembros del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, a los Partidos Políticos y a la población en general.

**f. Ocasión de aplicación.** Del contenido de ambos preceptos, se deduce que la aplicación del artículo será en el Estado de Guanajuato, señalando como vigencia en el primero de ellos a partir del quince de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, fecha en que fue publicada la ley; y, en el segundo de los casos, será igualmente a partir de su fecha de publicación, es decir, el ocho de agosto de dos mil ocho.

**g. Promulgación.** Tanto en el año de mil novecientos noventa y cuatro, como en el año de dos mil ocho, el precepto fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, en el primero de los casos el quince de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, y la modificación el ocho de agosto de dos mil ocho.

**VOTO CONCURRENTE.  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2008.**

Bajo este análisis, es dable llegar a la conclusión de que aún cuando no se trata de un nuevo acto legislativo, no se actualiza la causa de improcedencia estatuida en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia, relativa al sobreseimiento por cesación de efectos; pero a diferencia del criterio sustentado por la mayoría, esa no actualización se debe a que el Partido Político accionante no estuvo en posibilidad de promover la acción de inconstitucionalidad respectiva previamente, atento a que la modificación al artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, fue publicada el quince de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, mientras que Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal fue publicada en la primera sección del Diario Oficial de la Federación el jueves once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, por lo que jurídicamente no hubiera sido posible promover la acción de inconstitucionalidad respectiva.

Desde esta óptica, estimo que el criterio de la modificación al componente esencial de la norma no debía ser aplicable en la especie para privilegiar, en cambio, la oportunidad de defensa del Partido Político accionante, abriendo así la puerta para que este Tribunal Constitucional realizara su función de control y determinara si el precepto 31 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, violentaba los principios de autonomía de gestión e independencia consagrados en el numeral 116, fracción IV, inciso c), de la Carta Magna.

Por otra parte, atinente al tema de fondo del asunto, a mi consideración en la ejecutoria aprobada por la mayoría se debió hacer énfasis en que, actualmente, las funciones que llevan a cabo los poderes están llamadas a una colaboración y a un control recíproco que garantice de forma más adecuada el criterio esencial de evitar la concentración de un poder en un sólo órgano por medio de la división de poderes.

Bajo una perspectiva neo-constitucionalista, mediante el principio de división de poderes ya no se trata únicamente de mantener el equilibrio constitucional a través de la articulación de los órganos del Estado, sino de asegurar la vigencia concreta de la Constitución a través de determinados mecanismos jurídicos.

Efectivamente, la teoría de la división de poderes ya no puede entenderse en aislado, como una propuesta positiva de articulación de los poderes del Estado. En los tiempos actuales, su formulación sólo tiene sentido por referencia a la idea de libertad del pueblo, porque de lo contrario, esta teoría sería reducida a un principio difuso de la limitación del poder; por ende, es menester incorporar a la libertad como principio activo y constitutivo de la organización del Estado<sup>13</sup>.

La división de poderes no debe ser entendida como una separación de funciones rígida e inmutable, sino como un sistema de colaboración y control recíproco entre los órganos

---

<sup>13</sup> DE AGAPITO SERRANO, R., *Libertad y división de poderes. El contenido esencial del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu*. Ed. Tecnos, Madrid, 1989, p. 116.

que conforman los poderes del Estado y, por ende, desde este contexto, la teoría divisional más que interpretarse como una propuesta organizatoria de los órganos estatales, debe mirarse como una concepción sistemática de la Constitución, a partir de la cual se logre un entramado congruente y practicable de ordenación de los poderes y órganos del Estado, la cual debe otorgar un el peso específico que a cada uno de ello corresponde de acuerdo con los objetivos fundamentales, así como las formas de vinculación y separación que hagan entre ellos efectiva su moderación recíproca y los fuercen a actuar de acuerdo a tales lineamientos<sup>14</sup>.

Sentado lo anterior, hay que mencionar que el artículo 31 de la Constitución del Estado de Guanajuato, enmarca un sistema de cooperación para la integración del Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, previendo que los Magistrados que lo integren serán designados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, dos a propuesta del Ejecutivo y tres a propuesta del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Esa participación cooperativa en la integración del Tribunal Electoral de Guanajuato, constituye un sistema que separa a los detentadores del poder, su coordinación y cooperación, en la que basa su común participación en el procedimiento de integración del Tribunal, quedando dicha participación limitada a los puntos de contacto establecidos constitucionalmente.

---

<sup>14</sup> *Ibíd*em, p. 118.

**VOTO CONCURRENTE.  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2008.**

Entonces, la circunstancia de que la Constitución de Guanajuato prevea ese mecanismo de cooperación no se traduce en una invasión en la autonomía e independencia del Tribunal Electoral, ya que con la intervención de los tres Poderes Estatales no interfiere en el ejercicio de atribuciones de aquél, dado que esa intervención solamente es de carácter estructural, pero de ninguna manera puede prorrogarse a que el Gobernador del Estado de Guanajuato, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia a los Diputados del Congreso puedan incidir en la toma de decisiones del Tribunal Electoral.

Finalmente, estimo que la ejecutoria debió contener un razonamiento por el que se dijera que la participación de los distintos poderes en el nombramiento o designación de ciertos funcionarios, en este caso, de los Magistrados del Tribunal Electoral de Guanajuato, es un ejercicio de atribuciones que incide en el ámbito organizativo del Tribunal Electoral, mas no en el de sus funciones; por ende, los servidores públicos que ocupan el cargo no guardan ninguna relación de subordinación con ninguno de los órganos o de los titulares de los órganos que hayan intervenido, sino que, en todo caso, el desempeño de sus funciones sólo está sujeta al marco constitucional y legal, de acuerdo con las garantías institucionales de autonomía e independencia consagrados en la Constitución Federal.

**MINISTRO**

**VOTO CONCURRENTE.  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2008.**

**JUAN N. SILVA MEZA.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE  
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.**

*JFCM/raaq.*