

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
98/2008.
PROMOVENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.
SECRETARIO: MARIO CÉSAR FLORES MUÑOZ.**

Vo. Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintidós de septiembre de dos mil ocho.

V I S T O S ; Y

R E S U L T A N D O :

Cotejó:

PRIMERO. Por escrito presentado el quince de agosto de dos mil ocho, en el domicilio de la funcionaria autorizada para recibir promociones fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guadalupe Acosta Naranjo, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 23, fracción III, segundo párrafo, y fracción VI, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

publicado mediante Decretos 822 y 823, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el dieciséis de julio de dos mil ocho.

Tal precepto, en lo conducente, establece:

“Artículo 23.- Los procesos electorales...

III.- La organización, dirección...

El Instituto Estatal Electoral podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que este se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales previa autorización del Congreso del Estado en los términos que establezca la ley de la materia.

VI.- Para garantizar los principios de legalidad y constitucionalidad ...

(...)

El Tribunal Estatal Electoral administrará sus recursos a través del Magistrado Presidente y propondrá su presupuesto de egresos al Titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho poder. La fiscalización de los recursos del Tribunal Estatal Electoral estará a

cargo de la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado.”

SEGUNDO. El promovente de esta acción en sus conceptos de invalidez argumenta lo siguiente:

I. Estima que el artículo 23, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Morelos, es violatorio de los artículos 1, 14, 16, 41, 116, fracción IV, inciso c) y d), y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sostiene que es inconstitucional, al exigir mayores requisitos a los establecidos en la Constitución Federal para que pueda celebrarse un convenio entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto Estatal Electoral de Morelos a fin de que el primero se encargue, eventualmente, de la organización de las elecciones estatales.

En efecto, el precepto cuya invalidez se demanda pretende que tal convenio sea sometido a la autorización de la Legislatura del Estado de Morelos, condición que no exige la Constitución Federal, ya que ésta solamente prevé que la autoridad electoral local lo solicite al Instituto Federal Electoral en los términos que establezca la legislación aplicable, es decir, se debe regular la forma en que se tomará la decisión de solicitar a dicho Instituto que se encargue de la organización de la elección, así como el contenido del mencionado convenio, pero la coordinación debe depender en todo momento exclusivamente de ambos institutos y no quedar supeditada a lo que disponga el Congreso del Estado;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

así, se crea, indebidamente, un requisito adicional que no exige la Carta Magna, violándose al mismo tiempo el principio de supremacía previsto en el artículo 133 constitucional.

En consecuencia, tomando en consideración que las autoridades que tienen a su cargo la preparación de las elecciones deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, actividades entre las que se encuentra la de realizar convenios para la organización de los comicios en los términos expresados en los referidos preceptos constitucionales; resulta que la fracción normativa impugnada contraviene precisamente las mencionadas garantías de autonomía e independencia de las autoridades electorales, viéndose transgredidos de ese modo los artículos 41, base V, último párrafo, y 116, fracción IV, incisos c) y d), de la Constitución Federal.

II. En lo que respecta a la fracción VI, tercer párrafo, del aludido artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Morelos, considera que transgrede los artículos 1, 17, 41, 116, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aduce que la disposición genera una falta de certeza, legalidad y profesionalismo del Tribunal Electoral del Estado, y más directamente de los principios de independencia y autonomía judicial, en mérito a que conforme a ese precepto, será el Presidente de ese órgano jurisdiccional el que tendrá prácticamente el monopolio de la administración de los recursos,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

impidiendo que las decisiones se tomen colegiadamente conforme a la propia naturaleza de ese tipo de órganos, lo cual puede afectar su correcto funcionamiento.

Señala que en el país los propios órganos jurisdiccionales se encargan de su administración, o bien, son auxiliados por diversos órganos como los consejos de la judicatura, pero siempre sobre la base de la toma de decisiones colegiadas.

Conforme la disposición en comento, al dejar en manos de una sola persona la administración de los recursos (sin verse vinculada a la decisión colegiada de los otros miembros del tribunal) es posible que se vea afectada la remuneración de los magistrados, así como la nómina de las ponencias, lo que redundaría en una indebida actividad de dicho órgano; una atribución excedida de esa índole, señala el promovente, no permitirá tomar adecuadamente las decisiones que competen al tribunal electoral de que se trata, lo que rompe con los aludidos principios de independencia, autonomía y funcionamiento profesional y eficiente.

TERCERO. Por acuerdo de veinte de agosto de dos mil ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 98/2008; asimismo, determinó enviar el asunto al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, quien por razón de turno fue designado instructor del procedimiento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

CUARTO. Por auto de veinte de agosto de dos mil ocho, el Ministro instructor admitió la demanda de acción de inconstitucionalidad 98/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática y ordenó dar vista al Procurador General de la República para que formulara su pedimento respectivo; y a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, quienes, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, para que rindieran sus respectivos informes. De igual forma requirió al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, a efecto de que exhibiera copia certificada de los estatutos vigentes del Partido de la Revolución Democrática, y solicitó a la Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitiera opinión en relación a este asunto.

QUINTO. Mediante proveído de veinticinco de agosto de dos mil ocho, el Ministro instructor tuvo al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Morelos y al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, dando cumplimiento al requerimiento formulado en proveído de veinte de agosto de mismo año, y por rendido el informe relativo a la fecha de inicio del próximo proceso electoral en dicha entidad federativa, el cual comenzará el dos de enero de dos mil nueve.

SEXTO. Mediante proveídos de veintiocho de agosto de dos mil ocho, el Ministro instructor tuvo por recibido la opinión de los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

Asimismo, mediante acuerdos de uno y dos de septiembre el Ministro instructor tuvo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, del Estado de Morelos, respectivamente, rindiendo el informe solicitado.

SÉPTIMO. Las autoridades emisora y promulgadora de las normas generales impugnadas, al rendir sus informes manifestaron en síntesis lo siguiente:

- **Gobernador del Estado de Morelos**

En relación con los hechos descritos por la parte promovente en su escrito de demanda, el Ejecutivo de la entidad señaló que son ciertos los actos atribuidos, los cuales se emitieron en términos de las facultades constitucionales con que cuenta esa autoridad conforme a lo dispuesto en el artículo 70, fracción XVII de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de Morelos, actos que, indica, no se impugnaron por vicios propios.

- **La Presidenta de la L Legislatura del Estado de Morelos, modularmente señaló:**

1. Los conceptos de invalidez relativos al artículo 23, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, se consideran infundados, en mérito a que la reforma combatida de ninguna manera debe interpretarse como un exceso del Congreso de Morelos para legislar en torno a aquello que no le corresponde.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

Sostiene que conforme lo dispuesto por el artículo 41, base V, último párrafo, constitucional, el órgano rector en materia electoral a nivel federal puede llevar a cabo las elecciones locales mediante la firma de un convenio con las autoridades locales en la materia, *“en los términos que disponga la legislación aplicable”*; con base en esa disposición, señala, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, en ejercicio de su atribución primordial, que es legislar, aprobó la reforma al artículo 23, fracción III, impugnada, legislando precisamente los términos conforme a los cuales debe suscribirse el citado convenio en materia electoral, es decir, el Congreso del Estado hizo uso de la facultad que se otorga a las entidades federativas para legislar y operativizar los términos de los convenios, por lo que únicamente legisló aquello que mandata la norma constitucional federal, sin contravenirla.

Asimismo, aduce que con la reforma impugnada cumplió con la obligación prevista por el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Federal, por virtud de la cual los Congresos Locales deben garantizar en las leyes que expidan, la debida operación de los principios rectores del proceso electoral, conforme a los cuales tendrá que actuar la autoridad en esa materia. De ese modo, el Poder Legislativo de Morelos cumplió al constreñirse al mandato constitucional federal que permite la realización de los citados convenios en los términos que disponga la legislación aplicable.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

2. Con relación a los conceptos de invalidez relativos al artículo 23, fracción VI, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, señaló que el Tribunal Estatal Electoral es un órgano colegiado, que funciona siempre en Pleno y sus resoluciones se acuerdan por mayoría de votos, por lo que lo afirmado por el partido actor en el sentido de que se contravienen los principios de autonomía e independencia judicial resulta erróneo.

En este sentido, precisó que el artículo 86 de la Constitución Política del Estado de Morelos establece que el Tribunal Estatal Electoral forma parte de un órgano del Estado, el Poder Judicial del Estado de Morelos; disposición que se relaciona con el artículo 20 de la propia Constitución Local, que establece que el Poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y dado que el Tribunal Estatal Electoral forma parte del Poder Judicial, goza de autonomía e independencia que le otorgan el principio de división de poderes consignado en la Carta Magna y en la Constitución Estatal.

Agregó que si bien es cierto que la administración de los recursos se presenta a través del Presidente del Tribunal del Estatal Electoral, y su presupuesto lo presenta al Presidente del Tribunal del Poder Judicial, para integrarlo al presupuesto de dicho poder, es inexacto y erróneo que esto impida el funcionamiento de este órgano colegiado, ni tampoco atenta contra su naturaleza, que es ser un órgano

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

de legalidad y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el Estado y únicamente el Presidente, de acuerdo a su Reglamento Interior establece lineamientos de carácter administrativo, dado que la Presidencia de dicho tribunal es rotativa y no unipersonal y monopólica como afirma el promovente. Aún más, el segundo párrafo de la fracción impugnada señala que la fiscalización de los recursos de dicho tribunal estará a cargo de la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado, órgano al cual, el Presidente en su carácter de representante de este órgano colegiado, debe rendir cuenta del ejercicio de los recursos que le sean asignados a este órgano jurisdiccional en materia electoral.

Finalmente aduce que la disposición en comento ya se encontraba prevista en la Constitución Local, antes de la reforma publicada el dieciséis de julio de dos mil ocho, desde el primero de octubre de mil novecientos noventa y nueve, fecha en que se publicó la reforma a la fracción VI, del artículo 23 y se estableció en el párrafo tercero: *“El Tribunal Estatal Electoral, administrará sus recursos a través del Magistrado Presidente y presentará su presupuesto de egresos al titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho Poder. La fiscalización de los recursos del Tribunal Estatal Electoral, estará a cargo de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado.”*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

OCTAVO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular su opinión, en síntesis, señaló lo siguiente:

1. En relación con el artículo 23, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, opina que no es conforme con lo dispuesto en los artículos 41, base V, último párrafo, y 116, fracción IV, incisos c) y d), de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por afectar la autonomía en la actuación del Instituto Electoral del Estado de Morelos, en el ejercicio de la facultad de celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, para que asuma la organización de las elecciones locales, además de imponer mayores requisitos que los previstos en los artículos citados, para el fin que regulan.
2. Que el concepto de invalidez formulado por el Presidente del Partido de la Revolución Democrática, en torno la fracción VI, párrafo tercero, del artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Morelos, no requiere opinión especializada de la Sala Superior, en razón de que no son temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en general.

NOVENO. Por acuerdo de ocho de septiembre de dos mil ocho, el Ministro instructor tuvo por presentado el pedimento del Procurador General de la República, donde medularmente señaló:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

1. El segundo párrafo de la fracción III, del artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Morelos vulnera los artículos 41, Base V, último párrafo, y 116, fracción IV, de la Carta Magna, por cuanto hace al principio de autonomía consagrado en los mismos, ya que indebidamente exige para la celebración del convenio, la autorización de un poder constituido, como lo es Legislativo del Estado de Morelos, en consecuencia, supeditando su actuar autónomo a un poder distinto a él.
2. Por lo que hace a la impugnada fracción VI, párrafo tercero, del artículo 23, de la Constitución Política del Estado de Morelos, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda que no constituye un nuevo acto legislativo que autorice la impugnación a través del presente medio de control constitucional, pues por virtud de la reforma impugnada sólo se cambió el nombre del órgano de fiscalización de la entidad, que antes se denominaba Organismo de Auditoría Superior Gubernamental, y ahora, por efectos de la reforma, se nombra Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado.

DÉCIMO. Transcurrido el plazo legal de dos días concedido a las partes para que formularan alegatos, en el propio auto de ocho de septiembre de dos mil ocho precisado en el apartado anterior, se declaró cerrada la instrucción, y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

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 por 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, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 23, fracción III, segundo párrafo y VI, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (publicado mediante Decretos 822 y 823, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el dieciséis de julio de dos mil ocho) y la Constitución Federal.

SEGUNDO.- En primer término se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

De conformidad con el párrafo primero del artículo 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el cómputo del plazo de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó en el medio de difusión oficial la norma impugnada.

¹ 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

Ahora bien, los decretos por los que se dieron a conocer las fracciones del precepto impugnado fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, el dieciséis de julio de dos mil ocho; por tanto, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el diecisiete de julio de dos mil ocho y concluyó el quince de agosto del mismo año, de conformidad con el artículo 60 antes referido.

En el caso concreto, según consta de la razón asentada al reverso de la foja quince vuelta del presente expediente, la demanda se presentó en el domicilio particular de la funcionaria autorizada para recibir promociones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el quince de agosto de dos mil ocho, esto es, el último día del plazo, por lo que es evidente que es oportuna.

Lo antes dicho, se corrobora con el siguiente calendario:

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

Agosto 2008						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	<u>15</u>	16

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

TERCERO. Por razón de orden, como una cuestión de estudio preferente, en primer lugar se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad respecto a la fracción VI, tercer párrafo, del artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Morelos, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria, disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes requisitos:

- a) que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente;
- b) que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso);
- c) que las leyes impugnadas sean de naturaleza electoral; y
- d) que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

En el caso, el Partido de la Revolución Democrática es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada expedida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral (foja 65 del expediente).

Asimismo, en diversa copia certificada también expedida por el citado funcionario, consta que Guadalupe Acosta Naranjo funge como Presidente del propio partido político (foja 64 del expediente). Cabe mencionar, que el artículo 19, numeral 5, inciso e), de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, establece que corresponde al Presidente Nacional representar legalmente al partido. Así, es claro que también se cumple con el segundo y el cuarto de los requisitos mencionados, dado que la persona que suscribe la presente demanda de inconstitucionalidad lo hace en su calidad de Presidente Nacional, el cual cuenta con facultades para tal efecto en términos del referido estatuto, y a nombre del Partido de la Revolución Democrática.

Sin embargo, en cuanto al tercer requisito referente a que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no se cumple respecto a la impugnada fracción VI, tercer párrafo, del artículo 23 de la Constitución política del Estado Libre y Soberano de Morelos, por las razones que a continuación se expresan.

La exigencia de que las normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad promovida por partidos políticos sea de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

naturaleza electoral proviene de una disposición de rango constitucional, está regulada por la ley y ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia.

En efecto, la exigencia referida es de rango constitucional, ya que el inciso f) de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal establece puntualmente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que aquéllos intenten en contra de “leyes electorales federales o locales”.

A nivel legal, la exigencia es también la misma, según puede constatarse mediante la lectura del tercer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente prevé:

“Se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales...”.

Finalmente, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha llevado a cabo diversas interpretaciones de lo que debe entenderse por “leyes electorales”, entre las cuales destacan las siguientes:

No. Registro: 178,415

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXI, Mayo de 2005

Tesis: P. XVI/2005

Página: 905

“NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.", sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41,

primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal.”

Acción de inconstitucionalidad 3/2005. Partido de la Revolución Democrática. 17 de marzo de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Marat Paredes Montiel.

***No. Registro: 194,155
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno***

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: IX, Abril de 1999

Tesis: P./J. 25/99

Página: 255

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c),

base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

De la lectura de los criterios anteriores se concluye que este Tribunal Pleno ha venido identificando elementos esenciales para determinar lo que es el carácter electoral de las leyes impugnables vía acción de inconstitucionalidad, siempre considerando como eje fundamental el proceso electoral. Con base en ello, ha distinguido entre cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales, de aquéllas relacionadas de manera indirecta, todas susceptibles de ser sometidas a examen de constitucionalidad por los partidos políticos. Dentro de las primeras ha establecido las siguientes:

1) Las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales.

2) Los principios para la elección de determinados servidores públicos.

Y como cuestiones relacionadas indirectamente, ha enunciado:

1) Las reglas sobre distritación y redistribución.

2) Las reglas sobre la creación de órganos administrativos para fines electorales.

3) La reglas sobre la organización de las elecciones.

4) Las reglas sobre el financiamiento público.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

5) Las reglas sobre la comunicación social de los partidos políticos.

6) Las reglas sobre los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario.

7) Las reglas sobre los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones.

De este modo, es posible distinguir un ámbito electoral para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, considerando como no electoral para tales efectos todo aquello que no se encuentre dentro de dicho ámbito, es decir, aquello que no se relaciona directa ni indirectamente con los procesos electorales.

Importante resulta no perder de vista que la referida división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando es intentada por los partidos políticos.

Ahora bien, el controvertido artículo 23, fracción VI, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, es del tenor siguiente:

“Artículo 23.- Los procesos electorales ...

...

VI.- ...

El Tribunal Estatal Electoral administrará sus recursos a través del Magistrado Presidente y propondrá su presupuesto de egresos al Titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho poder. La fiscalización de los recursos del Tribunal Estatal Electoral estará a cargo de la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado.”

Como se observa, a través del dispositivo en estudio se encomienda la administración de los recursos del Tribunal Estatal Electoral, a su Magistrado Presidente, cuya labor será vigilada por el órgano de fiscalización del Congreso Local; asimismo, se establece el procedimiento a seguir para la asignación del presupuesto del propio tribunal.

Lo anterior evidencia que la disposición en comentario regula una cuestión de carácter meramente administrativo, al interior del órgano jurisdiccional de mérito que, no por estar referida a una autoridad vinculada con la materia electoral, necesariamente deba ubicarse en las hipótesis de lo que aquí se ha entendido como leyes de esa naturaleza; en el caso, la disposición combatida se coloca más allá de lo directa e indirectamente relacionado con los procesos electorales.

En efecto, la relación no es directa porque no incide sobre lo que la jurisprudencia de este Tribunal Pleno ha calificado como “reglas que establecen el régimen normativo de los procesos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

electorales” y “principios para la elección de determinados servidores públicos”.

Tampoco es indirecta porque no se refiere a ninguna de las cuestiones relacionadas con el comportamiento de los partidos políticos de cara a los procesos electorales, es decir, no regula alguna cuestión dirigida al ámbito de administración y gestión de los procesos electorales; sólo reglamenta, como se acotó, tópicos relacionados con la administración de recursos y de presupuesto al interior del Tribunal Electoral del Estado, que no incide ni trasciende a la posición de los partidos políticos frente a la organización y desarrollo de los comicios.

De ahí que la norma no sea susceptible de ser combatida por un partido político como el aquí actor.

Al respecto, cabe citar, como apoyo, el pronunciamiento realizado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación 74/2005-PL, derivado de la controversia constitucional 10/2005, en que determinó que actos de naturaleza similar al contenido de la disposición examinada, no pueden ser identificados con la materia electoral.

Ciertamente, en ese asunto se precisó que la partida asignada al Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de dos mil cinco, así como la negativa a ministrarle esos recursos, no se refieren propiamente a aspectos vinculados directa o

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

indirectamente con los procesos electorales o que trasciendan a éstos; puntualizó que la asignación del presupuesto a una autoridad, dependencia u órgano, aun de carácter electoral, no es una cuestión que esté comprendida o que se relacione con la materia electoral como tal, habida cuenta que el presupuesto asignado a un órgano constituye un acto materialmente administrativo, mediante el cual únicamente se fijan los recursos o partidas que le corresponderán para un determinado ejercicio fiscal, que no incide en el proceso electoral.²

En consecuencia, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la norma impugnada no es de naturaleza electoral, para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, porque no se relaciona ni directa ni indirectamente con los procesos electorales.

² La resolución de la reclamación mencionada dio lugar a la siguiente tesis aislada, identificada como 1a. LII/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, Junio de 2005, página: 647, cuyo rubro y texto son del siguiente tenor:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA UNA CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA CUANDO SE IMPUGNA LA ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO A UNA AUTORIDAD, DEPENDENCIA U ÓRGANO DE CARÁCTER ELECTORAL. Conforme a los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 19, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales o actos en materia electoral; por su parte, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que tal materia electoral no sólo abarca a las normas de carácter general que establecen el régimen normativo de los procesos electorales y los actos que de ellos derivan, sino también aquellas que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos que están vinculados directa o indirectamente con los indicados procesos o que trasciendan a éstos. En congruencia con lo anterior, se concluye que no se actualiza una causa manifiesta e indudable de improcedencia cuando se impugna la asignación del presupuesto a una autoridad, dependencia u órgano de carácter electoral, pues no se trata de una cuestión que esté comprendida o que se relacione con la materia electoral como tal, esto es, el hecho de que se trate del presupuesto asignado a un órgano electoral, cuyas facultades y funciones se relacionan con esa materia, no significa que la mencionada asignación tenga también esa naturaleza, ya que se trata de un acto materialmente administrativo mediante el cual únicamente se fijan los recursos o partidas que le corresponderán a dicho ente para un determinado ejercicio fiscal.”

Recurso de reclamación 74/2005-PL, derivado de la controversia constitucional 10/2005. Poder Ejecutivo del Estado de Baja California. 20 de abril de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

Por las razones hasta aquí apuntadas, el Partido de la Revolución Democrática carece de legitimación para interponer la presente acción de inconstitucionalidad en cuanto a la fracción VI, tercer párrafo, del artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Lo anterior, porque la norma impugnada no es de naturaleza electoral para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, por lo que no se cumple el extremo del artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que para que una acción de inconstitucionalidad promovida por un partido político nacional proceda debe tratarse de “leyes electorales federales o locales”.

Asimismo, no se cumple lo exigido por el tercer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice a la letra: *“Se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones **en contra de leyes electorales**, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales...”*.

La consecuencia jurídica de lo anterior, es la actualización de la causal de improcedencia derivada de la falta de legitimación del accionante prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

Lo anterior tiene apoyo en la siguiente tesis de jurisprudencia:

No. Registro: 172,641

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXV, Mayo de 2007

Tesis: P./J. 7/2007

Página: 1513

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados:

- 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión;**
- 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión;**
- 3. El Procurador General de la República;**
- 4. Los partidos políticos con registro federal, si se**

trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores

del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.”

Dado que se ha actualizado una causal de improcedencia en el presente caso, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe pronunciarse en el sentido de sobreseer el presente juicio, con base en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 62, párrafo tercero, de la propia Ley Reglamentaria, ya que el artículo 23, fracción VI, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado por el Decreto 822, publicado el dieciséis de julio de dos mil ocho, no es de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Finalmente, ante el resultado obtenido, se torna innecesario el examen de la diversa causal de improcedencia invocada por el Procurador General de la República respecto al citado artículo 23, fracción VI, párrafo tercero, de la Constitución Local de mérito, pues la causal antes examinada es de estudio preferente, y actualizada, como en el caso, de suyo desplaza la utilidad de análisis de una diversa.

CUARTO.- A continuación se procede a analizar la legitimación del Presidente del Partido de la Revolución Democrática para interponer la presente acción de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

inconstitucionalidad respecto a la diversa fracción III, segundo párrafo, del artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Como se señaló en el apartado precedente, los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria, disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes requisitos:

a) que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente;

b) que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso);

c) que las leyes impugnadas sean de naturaleza electoral; y

d) que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

De igual modo, según se detalló, en el caso se encuentran colmados el primero, segundo y cuarto de los requisitos de mérito.

Por lo que hace a la tercera de las condiciones en estudio, debe considerarse evidentemente satisfecha. En efecto, a diferencia de la norma por la que se sobreseyó, la disposición de que se trata trasciende directamente sobre los procesos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

electorales, al establecer como condición para que el Instituto Federal Electoral se encargue de las elecciones locales en convenio con el Instituto Electoral del Estado, la aprobación del Congreso Local; particularidad que dota de legitimación al partido político para controvertirla.

QUINTO. Las partes no invocaron causa de improcedencia en relación con el impugnado artículo 23, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ni este Alto Tribunal advierte de oficio la actualización de alguna, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez formulados al respecto, en cuanto se aduce que la disposición en comento viola lo dispuesto en los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal.

Sustancialmente se sostiene que el segundo párrafo de la fracción III, del artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Morelos vulnera los artículos 41, base V, último párrafo y 116, fracción IV, incisos c) y d), de la Carta Magna, por cuanto hace al principio de autonomía consagrado en los mismos, a favor de los institutos electorales estatales, al exigir, el numeral citado en primer término, la aprobación del Poder Legislativo del Estado de Morelos, para que el Instituto Electoral del dicha Entidad celebre convenio con el Instituto Federal Electoral, con el propósito de que éste se haga cargo de la organización de los proceso electorales locales.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

Conforme a lo alegado, es menester transcribir los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, incisos c) y d), de la Constitución Federal, que textualmente prevén:

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

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

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.”

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

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

...

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

...

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;

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;”

De los preceptos citados, en lo que interesa, se desprende que conforme a su contenido se obliga a los Estados a garantizar:

- Por una parte, que en su régimen interior, en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de la elección y las jurisdiccionales en esta materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- Por otra parte, a que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Ahora bien, conforme a los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, en el ejercicio de la función a cargo de las autoridades electorales, deben ser principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

certeza e independencia, así como que dichas autoridades deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Este último concepto implica 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.

Sirven de ilustración a lo anterior, las siguientes jurisprudencias:

No. Registro: 177,752

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXII, Julio de 2005

Tesis: P./J. 55/2005

Página: 796

“TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE YUCATÁN. LOS ARTÍCULOS 90, FRACCIONES VI Y X, 91, 111, FRACCIONES VI Y X, 120, FRACCIONES VI Y X, Y 281, FRACCIONES VII Y XI, DEL CÓDIGO ELECTORAL DE ESA ENTIDAD, AL ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA OCUPAR LOS CARGOS

DE CONSEJEROS CIUDADANOS Y SECRETARIOS TÉCNICOS DEL CONSEJO ELECTORAL, DE LOS CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES, ASÍ COMO MAGISTRADOS NO CONTRAVIENEN LOS PRINCIPIOS RECTORES DE INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD Y AUTONOMÍA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De los artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales son principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; sin embargo, no existe precepto constitucional que imponga a las Legislaturas Locales la obligación de establecer requisitos para seleccionar a las personas que ocuparán un cargo dentro de los órganos encargados de la función electoral, de manera que para que las citadas legislaturas cumplan y se ajusten a los mencionados principios rectores es suficiente con que los adopten en su sistema electoral. En ese sentido, el hecho de que los artículos del Código Electoral establezcan como requisito para ser consejero ciudadano o secretario técnico del Consejo Electoral Estatal, de los Consejos Distritales y Municipales, o Magistrado del Tribunal Electoral Local, no haber sido candidato a cargo de elección popular o dirigente

en los órganos nacionales, estatales o municipales de algún partido político durante los tres años previos a la elección, no viola los principios de independencia, autonomía e imparcialidad que deben regir el ejercicio de la actividad electoral por parte de las autoridades electorales, porque en todo caso ese plazo es el que el legislador local consideró suficiente para presumir que los aspirantes se encuentran desvinculados con la institución dentro de la cual hubieran compartido un fin político común.”

No. Registro: 170,885

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXVI, Diciembre de 2007

Tesis: P./J. 90/2007

Página: 740

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 111, FRACCIÓN III, INCISO D), DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, QUE PREVÉ QUE LOS CONSEJEROS ELECTORALES DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL GOZARÁN DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES DE LA REMUNERACIÓN QUE DE ACUERDO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS LES CORRESPONDA Y QUE ENTRE PROCESOS, RECIBIRÁN ÚNICAMENTE DIETAS DE ASISTENCIA

A LA SESIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE INDEPENDENCIA, AUTONOMÍA E IMPARCIALIDAD. Si se toma en cuenta que las autoridades a cargo de la organización de las elecciones se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, esto es, en el goce de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, conforme al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en ambos casos la finalidad del órgano reformador de la Constitución Federal es que las autoridades electorales (tanto administrativas como jurisdiccionales), dada la alta función que les fue encomendada, emitan sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable, resulta evidente que los conceptos de autonomía e independencia desarrollados en torno a los Poderes Judiciales Locales son aplicables a los integrantes de los organismos estatales encargados de la organización de las elecciones, en específico, el relativo al derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, con el objeto de que no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad. En congruencia con lo anterior y toda vez que los consejeros del Instituto Electoral de Michoacán

ejercen de manera permanente las funciones que les fueron encomendadas tanto en los procesos electorales como durante el periodo interprocesal, se concluye que el artículo 111, fracción III, inciso d), del Código Electoral del Estado de Michoacán, al prever que dichos consejeros gozarán "... durante los procesos electorales ..." de la remuneración que de acuerdo al presupuesto de egresos les corresponda y que "... entre procesos, recibirán únicamente dietas de asistencia a la sesión ...", transgrede los principios rectores de independencia, autonomía e imparcialidad contenidos en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal, en virtud de que durante el tiempo que ocupen el cargo tienen derecho a todas las prerrogativas derivadas de su designación."

Por otra parte, pero en este mismo orden de ideas, conforme a los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Federal, los Estados están obligados a garantizar que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo, puedan convenir con el Instituto Federal Electoral que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Cabe señalar que la disposición de celebrar los convenios a los que se viene haciendo referencia se incluye en la reforma y adición a los artículos 41, base V, y 116, fracción IV, inciso d), de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete.

Es preciso destacar, con relación a este tópico, que en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, se dice:

“La Iniciativa propone dotar al IFE de una nueva e importante atribución: la de organizar, por convenio con las autoridades competentes, procesos electorales locales en el ámbito de las entidades federativas. Se atiende de esta forma una propuesta de varios partidos políticos y de numerosas organizaciones de la sociedad civil, así como de especialistas en la materia electoral.

La solución ideada por los autores de la Iniciativa bajo dictamen resulta adecuada en tanto permite conjugar armoniosamente la soberanía interior que la Constitución otorga a los Estados integrantes de la Federación, que se expresa originariamente en su capacidad para organizar y desarrollar los procesos electorales relativos a los poderes públicos en su ámbito territorial y para la integración de los ayuntamientos, con la posibilidad de aprovechar las capacidades materiales y humanas de que el IFE dispone a lo largo y ancho del territorio nacional. Esta nueva disposición constitucional hará posible, en el corto

y mediano plazo, coadyuvar a reducir costos y aumentar la eficiencia y confiabilidad de los procesos electorales de orden local, con pleno respeto a la soberanía interior de las entidades federativas.

[...]

Se adiciona un nuevo inciso d) correlativo a las facultades que el artículo 41 reformado otorga al IFE para convenir con las autoridades locales competentes que aquél se haga cargo de la organización y desarrollo de procesos electorales estatales o municipales.

[...]

Uno de los avances significativos de la reforma electoral en comento es la nueva facultad que se propone otorgar al IFE para organizar y desarrollar, mediante convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos de orden local; pero esa intención encontraría un obstáculo en la dispersión que hasta hoy prevalece en el calendario de elecciones en todavía más de la mitad de los Estados.”

También debe tomarse en consideración que en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, se señala:

“Finalmente, se subraya la importancia de la nueva facultad que la Constitución otorgaría al IFE para

organizar en forma integral y directa, mediante convenio y a solicitud de las autoridades locales competentes, procesos electorales de orden local en las entidades federativas. Con tal reforma se da paso a lo que podría ser, en el mediano plazo, un sistema nacional de elecciones, con ventajas evidentes en materia de confianza y credibilidad ciudadanas en los procesos comiciales, y un ahorro de recursos públicos significativo.

[...]

En los demás incisos que integran la fracción IV del artículo 116, la intención del legislador es, como ya se señaló, dejar establecidas las bases que permitirán a las legislaturas de los Estados realizar las adecuaciones a sus respectivas constituciones y leyes electorales, en congruencia con las reformas introducidas al artículo 41 de la propia Constitución Federal.

Tales adecuaciones se refieren a los principios rectores de la función electoral (inciso b); a la facultad para que las autoridades locales puedan convenir con el IFE que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales (inciso d); las normas aplicables a la creación y registro de partidos políticos (inciso e); la vida interna de partidos (inciso f); el financiamiento público a los partidos a nivel estatal (inciso g); los límites al gasto de precampañas y campañas en procesos electorales locales (inciso h); el derecho

de los partidos de acceder a la radio y la televisión solamente a través de los tiempos a que se refiere la nueva Base III del artículo 41 constitucional (inciso i); las reglas aplicables para las precampañas y campañas electorales en el ámbito local (inciso j); las bases obligatorias de coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales para la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos (inciso k); el sistema de medios de impugnación electoral y las bases para la realización de recuentos de votos en los ámbitos administrativo y jurisdiccional (inciso l), y las causales de nulidad de elecciones locales (inciso m).”

Así pues, se obtiene que la reforma tiene como propósito, en lo que interesa, otorgar atribución al Instituto Federal Electoral de organizar, por convenio con las autoridades electorales estatales o del Distrito Federal, procesos electorales en el ámbito de las entidades federativas, teniendo como finalidad que mediante el aprovechamiento de la capacidad material y humana del Instituto Federal Electoral se logre mayor confianza y credibilidad ciudadana en los procesos comiciales locales.

Por esa razón, la adecuación que las entidades federativas deben realizar a sus constituciones y leyes electorales, en congruencia con la adición del artículo 41 y a la reforma de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Federal, con relación a la facultad de los institutos electorales de los Estados y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

del Distrito Federal, de convenir con el Instituto Federal Electoral, que éste se encargue de la organización de los procesos electorales locales, tiene como base, precisamente, los principios que las autoridades electorales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en atención a que tiene por objeto lograr una mayor confiabilidad en los procesos electorales locales, lo que no podría alcanzarse si los convenios de mérito están sujetos a la aprobación de otra entidad o Poder del Estado de que se trate.

Es preciso ahora transcribir el precepto impugnado y, para dar coherencia a su lectura, se hace necesario transcribir el párrafo primero de la fracción III, del artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Morelos, además, claro está, del segundo párrafo de esa fracción, cuya validez se impugna, los cuales literalmente señalan:

“Artículo 23. (...)

III.- La organización, dirección y vigilancia de las elecciones en el Estado y los procesos plebiscitarios y de referéndum, estarán a cargo de un organismo público autónomo e independiente denominado Instituto Estatal Electoral, autoridad en la materia, en cuya integración participan el poder legislativo del estado, los partidos políticos y los ciudadanos. Tendrá carácter permanente, personalidad jurídica y patrimonio propios, así como las facultades que le señale la presente

Constitución y la ley e instituirá las bases obligatorias para la coordinación con el Instituto Federal Electoral en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en artículo 116 fracción IV inciso k) de la Constitución General de la República y se establecerá en la ley de la materia.

El Instituto Estatal Electoral podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que este se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales previa autorización del Congreso del Estado en los términos que establezca la ley de la materia.”

De lo anterior se observa la facultad para que el Instituto Electoral del Estado de Morelos celebre convenio con el Instituto Federal Electoral a fin de que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales y que tal acuerdo deberá ser sometido a la autorización del Congreso del Estado.

Lo cual apunta hacia la conclusión de que la decisión del Instituto Electoral del Estado de Morelos de convenir con el Instituto Federal Electoral que se encargue de la organización de los procesos electorales estatales, se encuentra subordinada a la decisión de otro ente o Poder, como lo es la Legislatura del Estado, lo cual implica que la actuación del Instituto Electoral del Estado de Morelos, en tal escenario, no puede considerarse autónoma e independiente, puesto que la facultad de convenir

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

con el Instituto Federal Electoral depende de lo que al efecto determine la Legislatura local.

De esta manera, conforme con los principios de autonomía e independencia de que gozan los institutos electorales estatales, se concluye que el segundo párrafo de la fracción III, del artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Morelos, que se impugna, al autorizar que el Poder Legislativo de esa Entidad, apruebe o no, el convenio para que el Instituto Federal Electoral organice los procesos electorales locales, permite que las funciones del órgano electoral local se sometan a la decisión de uno de los Poderes del Estado, o sea, en tanto que en la aprobación del convenio de mérito, se propicie que prive el interés de la Legislatura, al dejar esa decisión a los diferentes partidos que la integran, se violentan principios rectores del funcionamiento de los órganos electorales: la autonomía y la independencia.

Con relación a este tema, sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 20/2007, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se transcribe:

No. Registro: 172,456

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXV, Mayo de 2007

Tesis: P./J. 20/2007

Página: 1647

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión

principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”

No es obstáculo para lo anteriormente determinado, que el artículo 41, base V, último párrafo, de la Constitución Federal establezca que el citado convenio se ajustará a los términos que disponga la legislación aplicable, pues con ello, el precepto no se refiere a que el órgano estatal electoral tenga una acción libérrima, sino que evidentemente quedará sujeto a la estructura constitucional y legal interna del Estado, en donde debe coordinarse con las demás instancias de gobierno que están obligadas a coadyuvar con el órgano electoral para el efecto de organizar las elecciones.

Además, de las disposiciones constitucionales federales en estudio, se desprende que el Constituyente definió como facultad exclusiva del órgano electoral local la celebración de dicho

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

convenio, sin prever la intervención de algún otro ente o poder, por tanto, la suscripción del supradicho convenio no puede quedar supeditada a la autorización de ninguna otra autoridad, pero ello no implica, de ninguna manera, que el órgano constitucional autónomo local que organiza las elecciones, pueda actuar de manera arbitraria, irracional y sin cumplir con el resto del marco jurídico que rige para los efectos.

Así las cosas, lógicamente, procede declarar la invalidez del artículo 23, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos publicado mediante Decreto 823, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el dieciséis de julio de dos mil ocho.

Con similares consideraciones este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de once votos, la acción de inconstitucionalidad 82/2008 y su acumulada 83/2008, bajo la Ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en sesión de fecha veintiuno de agosto de dos mil ocho.

SEXTO. Procede ahora, especificar los efectos y alcances de la presente resolución, en términos de los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia.

De conformidad con los artículos 45 y 72 de la aludida Ley Reglamentaria, las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine este Alto Tribunal; la declaración de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal; y, ésta sólo podrá ser declarada cuando la resolución sea aprobada por cuando menos ocho votos.

Acorde con las prevenciones mencionadas, son efectos de este fallo los siguientes:

Declarar la invalidez del artículo 23, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos en la porción normativa que señala **“previa autorización del Congreso del Estado”**, en consecuencia, el precepto en cuestión conserva su vigencia en los siguientes términos:

“Artículo 23.- Los procesos electorales...

III.- La organización, dirección...

El Instituto Estatal Electoral podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que este se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales...”

Finalmente, dado que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional, se

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

establece que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de que esta ejecutoria sea notificada al Poder Legislativo del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en cuanto al artículo 23, fracción VI, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado mediante Decreto 822, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el dieciséis de julio de dos mil ocho.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 23, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, contenido en el Decreto 823, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el dieciséis de julio de dos mil ocho, en la porción normativa que establece: “...**previa autorización del Congreso del Estado...**”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

CUARTO. La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos al juzgado de su origen, 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 seis votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, José de Jesús Gudiño Pelayo (Ponente), Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández y Juan N. Silva Meza, se aprobaron los Puntos Resolutivos Primero y Segundo, los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votaron en contra, por considerar que la norma impugnada constituye materia electoral y, por lo mismo, el partido actor está legitimado para impugnarla, y reservaron su derecho para formular voto de minoría; y por unanimidad de once votos se aprobaron los Puntos Resolutivos Tercero, Cuarto y Quinto.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2008.

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

P R E S I D E N T E

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

P O N E N T E

MINISTRO JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ

Esta foja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 98/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, fallado el veintidós de septiembre de dos mil ocho, en el sentido siguiente: **PRIMERO.** Es parcialmente procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. --- **SEGUNDO.** Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, en cuanto al artículo 23, fracción VI, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado mediante Decreto 822, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el dieciséis de julio de dos mil ocho. --- **TERCERO.** Se declara la invalidez del artículo 23, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, contenido en el Decreto 823, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos el dieciséis de julio de dos mil ocho, en la porción normativa que establece: “...previa autorización del Congreso del Estado en los términos que establezca la ley de la materia”. --- **CUARTO.** La declaratoria de invalidez de la norma impugnada surtirá efectos en términos del último considerando de esta ejecutoria. --- **QUINTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**