

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
69/2008**

**PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO
NACIONAL CONVERGENCIA**

**MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL
SECRETARIOS: MAKAWI STAINES DÍAZ
MARAT PAREDES MONTIEL
JOSÉ MARÍA SOBERANES DÍEZ**

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

Vo. Bo.
Sr. Ministro

**VISTOS; y,
RESULTANDO:**

Cotejó:

PRIMERO.- Presentación de la acción, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada. Por oficio presentado el veintinueve de febrero de dos mil ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Maldonado Venegas, ostentándose como Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional Convergencia, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas generales emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

a) Autoridad emisora: Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

b) Autoridad promulgadora: Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Las normas impugnadas se hacen consistir en:

a) Los artículos 120, fracción VIII, 123 fracciones XXXIX y XXXIX Bis, y 129, primer párrafo, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contenidos en el Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el primero de febrero de dos mil ocho.

SEGUNDO.- Conceptos de invalidez. El promovente esgrimió, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

Primero.

a) Que el Congreso del Estado de Veracruz incluyó indebidamente en el artículo 120, fracción VIII, del Código Electoral de la entidad, una excepción a la regla general, en virtud de la cual se prohíbe ser consejero electoral a cualquier servidor público en ejercicio de autoridad que no se haya separado de su encargo o comisión por lo menos noventa días naturales antes de su designación.

Que dicha excepción es contraria al marco constitucional, puesto que de que el artículo 41, fracción V, de la Constitución

Federal señala que la organización de las elecciones constituye una función estatal, encomendada a un Instituto Electoral que es integrado con la participación del Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos.

Que los consejeros electorales deben ser ciudadanos ajenos a toda filiación política o por lo menos no susceptibles de influencia por factores de poder político, circunstancia que garantiza la independencia e imparcialidad, por lo que el hecho de exceptuar a los servidores públicos en ejercicio de autoridad de los organismos autónomos del estado, para que puedan ser designados como consejeros electorales, atenta gravemente contra los principios de independencia e imparcialidad que deben permear a la función estatal.

Que lo anterior es así, ya que los integrantes de los organismos autónomos del estado, son designados por el Congreso local a propuesta de los grupos parlamentarios que lo componen, de tal suerte que su designación obedece a factores coyunturales en la integración del propio Congreso, lo que hace que esté sesgada a favor del o los partidos políticos con representación mayoritaria.

b) Que no se justifica la exclusión prevista en el artículo 120, fracción VIII, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, pues el artículo 41 constitucional establece prevenciones generales para la creación del organismo público autónomo encargado de la organización de las elecciones, que prevén la ciudadanización del órgano superior de dirección, de tal suerte que

en su integración queden excluidos los servidores públicos en ejercicio de autoridad, ya que, de lo contrario, éstos podrían aprovechar su posición a efecto de favorecerse en el proceso de designación de consejeros electorales.

Que la prohibición general prevista antes de la reforma en el artículo impugnado, se encontraba motivada por un doble propósito: por un lado la conservación y continuidad del servicio público, privilegiando con ello la consolidación del servicio civil de carrera, a la vez que se buscaba el aseguramiento de los principios rectores de independencia e imparcialidad.

c) Que el artículo 108 de la Constitución Federal considera como servidores públicos a quienes prestan sus servicios en los organismos a los que la propia Constitución dota de autonomía, y sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, de tal suerte que en el desempeño de sus funciones deben procurar la permanencia y estabilidad del servicio público, evitando la excesiva movilidad a efecto de procurar la profesionalización del servicio público.

d) Que la excepción establecida en la fracción impugnada, hace nugatorio el derecho de los ciudadanos a fin de concursar para integrar el Consejo General de Instituto Electoral Veracruzano, puesto que en caso de que un Director del propio Instituto participe en el proceso de selección de consejeros electorales, dejaría en desventaja a cualquier ciudadano de la sociedad civil, en tanto aquél acreditaría mayor experiencia en el ámbito electoral.

e) Que con la reforma impugnada, se trastoca el principio de supremacía comprendido en el artículo 133 constitucional, pues se evidencia la falta de bases y sustento del decreto de reformas, al establecer que la designación del Secretario Ejecutivo sea atribución del Consejo General por mayoría de los consejeros electorales, y a su vez, que el Presidente del Consejo proponga la designación de su contralor interno, resultando aplicable al caso, la tesis de rubro: “**DERECHOS ADQUIRIDOS.**”

f) Que con esta reforma se permite a los consejeros permanecer indefinidamente en el órgano electoral, contrariando la prerrogativa de cualquier ciudadano de ser nombrado para cualquier empleo o comisión, lo cual violenta los artículos 14, 34 y 35 de la Constitución Federal.

g) Que los artículos 67, 76, 77 y 78 de la Constitución del Estado de Veracruz, así como el 108 de la Constitución Política Federal, prevén que los funcionarios de los organismos autónomos son servidores públicos, lo cual se contraviene con lo dispuesto por la reforma al artículo 120, fracción VIII.

Segundo.

a) Que la adición al artículo 123 de la fracción XXXIX bis del Código Electoral para el Estado de Veracruz, contraviene lo dispuesto por el artículo 41, fracción V, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la norma federal que prevé la figura del contralor general del Instituto Federal Electoral, establece que la designación del

mismo es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ya que dicho servidor es el responsable de la fiscalización y vigilancia en el ejercicio de los recursos públicos asignados al Instituto Federal Electoral.

Que dicho sistema de nombramiento sirve para garantizar la libertad y autonomía necesaria para que el contralor general lleve a cabo su tarea de fiscalización.

Que con el procedimiento de nombramiento del contralor interno previsto en el numeral impugnado, no se garantiza la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos asignados al Instituto Electoral Veracruzano, ni la independencia y autonomía de que debe gozar el contralor para el ejercicio de su función de vigilancia y fiscalización.

Tercero.

a) Que el decreto de reformas vulnera el derecho de votar y ser votado de que goza todo ciudadano, pues se excluye de la participación en la vida política de nuestro país a los mexicanos que no militan o simpatizan con algún partido político.

Que no se pueden establecer normas que de manera irracional impidan el libre ejercicio del derecho a ser votado y la libre participación de los ciudadanos en la política.

Que los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano son parte del derecho interno, resultando aplicables los artículos 25 del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos así como la interpretación que de ellos se ha hecho, que prevén derechos de participación política.

Que el decreto que se impugna, incumple con los principios de soberanía popular y de República representativa, establecidos en los artículos 35, 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Política, pues rompe con el sistema jurídico electoral, previsto en el artículo 41 constitucional, y con las prerrogativas del ciudadano, establecidas en el artículo 35, fracción II.

Cuarto.

a) Que de conformidad con el artículo 67 de la Constitución del Estado de Veracruz, el Instituto Electoral Veracruzano tendrá autonomía técnica y presupuestal y sólo podrá ser fiscalizado por el Congreso del Estado, por lo que tomando en cuenta lo previsto por los artículos 41, fracción V, de la Constitución Federal y 388 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe concluirse que el contralor interno del Instituto Estatal Veracruzano debe ser autónomo del Consejo General y nombrado por el Congreso Veracruzano.

b) Que el artículo 123, fracción XXXIX bis, del Código Electoral del Estado de Veracruz, al prever que el nombramiento del contralor, se realice por el Consejo General del Instituto Electoral, vulnera los citados preceptos y duplica la actividad de fiscalización, ya que se tendrá un contralor interno nombrado por el Consejo General del Instituto, y el contralor nombrado por el

Congreso General, contraviniendo el artículo 80 de la Constitución local.

c) Que el artículo 41, fracción V, de la Constitución Federal, es aplicado en forma arbitraria por el Congreso, en contra de lo que dispone el artículo 33, fracción II, que obliga a dar una interpretación auténtica a las leyes y decretos, así como la fracción "XXXIX", que le faculta revisar y fiscalizar las cuentas y demás documentos que presenten o soliciten a los organismos autónomos del estado.

Quinto.

a) Que al ser procedente declarar la invalidez de los artículos impugnados, la impugnación de los actos ejecutados en aplicación de aquéllos, tal como la aprobación por el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, del nombramiento de Rodolfo González García, ex Consejero Electoral, como Secretario Ejecutivo de ese órgano electoral, también debe dejarse sin efectos.

Que lo anterior, encuentra fundamento en la tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006 de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.**"

Sexto.

a) Que en la promulgación del decreto se advierten violaciones al procedimiento legislativo que conducen a la invalidez del Decreto impugnado.

Que el artículo 102 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, establece que las iniciativas que se presenten al Congreso deben contener la fundamentación constitucional que faculta a dicho órgano para legislar sobre la materia, requisito que fue omitido por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que presentó la iniciativa de reformas impugnadas, aunado a que no existen antecedentes de la necesidad de la medida, elementos materiales y formales, consideraciones de tiempo, lugar, modo y demás circunstancias que motiven y sustenten la propuesta.

Que en el caso, no se observaron las formalidades que establecen la propia Constitución local, ni el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, ambos del Estado de Veracruz, por lo que no obstante haber sido aprobada por treinta y un votos de los Diputados del Partido Revolucionario Institucional, al incumplir con lo dispuesto por el citado artículo 102 del Reglamento, debe declararse la invalidez.

TERCERO.- Artículos constitucionales que el promovente aduce violados. Los preceptos constitucionales que se estiman infringidos son los artículos 14, 33, 34, 35, 39, 40, 41, 49, 108, 116, y 133.

CUARTO.- Admisión y Trámite. Mediante proveído de tres de marzo 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 bajo el número **69/2008** y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

En proveído de cinco de marzo de dos mil ocho, el Ministro instructor admitió la demanda relativa y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz, quienes respectivamente, emitieron y promulgaron la norma general impugnada, para que rindieran sus respectivos informes, así como al Procurador General de la República para que formulara su pedimento y solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara su opinión.

QUINTO.- Informe de la autoridad promulgadora de la norma impugnada. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz no rindió su informe dentro del plazo establecido para ello.

SEXTO.- Informe de la autoridad emisora de la norma impugnada. Por su parte, al rendir su informe el Congreso del Estado de Veracruz, en lo toral, manifestó:

a) Que de conformidad con los artículos 124 de la Constitución Federal, 33, fracción I y 38 de la Constitución Local, 18, fracción I y 47 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 75 y 77 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo,

el Congreso del Estado tiene facultades para aprobar, reformar y abolir las leyes o decretos que rigen esa entidad veracruzana.

Que al efectuar las reformas al Código Electoral para el Estado de Veracruz, se cumplió debidamente con el proceso legislativo que establecen los artículos 34, fracción III, y 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

Que en cumplimiento del artículo 35 de la Constitución local, al recibirse la iniciativa enviada por el Gobernador, se turnó a las comisiones para su estudio y dictamen.

b) Que las Comisiones en su estudio y dictamen retomaron los principios que en materia electoral define el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las leyes electorales de veinticinco estados de la República y el Distrito Federal, que establecen como atribución del Presidente del Consejo General presentar la propuesta para la designación del Secretario Ejecutivo, o su equivalente.

Que lo anterior atiende a que el Instituto Electoral Veracruzano es un organismo autónomo, y que a través de la reforma constitucional, se le dan facultades para nombrar al Secretario Ejecutivo con la aprobación de la mayoría de los consejeros electorales conforme a la propuesta que presente su Presidente, así como para nombrar al contralor interno del Instituto con la aprobación de la mayoría de los consejeros electorales.

c) Que la excepción a la prohibición establecida por el artículo 120, fracción VIII, del Código Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que excluye a quienes desempeñen cargos o comisiones en los organismos autónomos del estado para ocupar el puesto de Consejero Electoral, no se contrapone a ninguna disposición constitucional.

Que la aseveración del partido promovente, en el sentido de que la designación de los integrantes de los órganos constitucionalmente autónomos, atiende a factores coyunturales, y por tanto, opera a favor de los grupos políticos que tienen mayor representación en el congreso, son conjeturas sin asidero jurídico, insuficientes para demostrar la inconstitucionalidad de las normas cuya invalidez se demanda.

Que la excepción establecida a favor de los integrantes de los organismos autónomos del estado, atiende a que la autoridad que ejercen es totalmente diferente, pues no dependen de los poderes públicos, sino que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y presupuestal, y sus atribuciones dimanar de la Constitución y de sus propias leyes, las cuales no contemplan la subordinación de dichos organismos.

d) Que contrario a lo que manifiesta el promovente, la excepción establecida en el artículo 120, fracción VIII, del Código Electoral de la entidad, abre las expectativas de todos los ciudadanos para concursar en la integración del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, cumpliendo así con lo que dispone el artículo 5º de la Constitución Federal.

Que lo anterior, tiene sustento en la tesis de rubro: **“DISTRITO FEDERAL. EL INCISO B) DEL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DE SU CÓDIGO ELECTORAL, AL IMPEDIR QUE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL FEDERAL PASEN A FORMAR PARTE DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL DE DICHA ENTIDAD, TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO.”**

Que en consecuencia, no se vulnera el artículo 133 constitucional, pues la reforma no riñe con ningún principio constitucional.

e) Que la adición al artículo 123, fracción XXXIX bis del Código Electoral para el Estado de Veracruz, no contraviene el artículo 41, fracción V, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si bien éste señala que el contralor debe ser designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, tal disposición está referida al Instituto Federal Electoral, y no a los órganos electorales de las entidades federativas, ya que de haberlo querido así, el legislador hubiera plasmado en los artículos transitorios del decreto que reformó la Constitución la obligación de adecuar las leyes locales al texto constitucional.

Que sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de rubro: **“TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS ESTADOS DE LA**

FEDERACIÓN, COMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE.”

f) Que la forma en que se designa el contralor interno del Instituto Electoral Veracruzano, ya se encontraba establecida desde la aprobación del Código el siete de octubre de dos mil seis, por lo que es un acto consentido.

g) Que las atribuciones que se le conceden al Instituto Electoral local, y su conformación por consejeros electorales que representan a la sociedad y por representantes de los partidos políticos, hacen confiables las actividades que realiza, por lo que no es posible que se impida la designación del contralor interno.

Que además, la supresión de la porción normativa “*Al Secretario Ejecutivo y...*”, de la fracción impugnada, no contraviene ninguna disposición constitucional.

h) Que la reforma electoral no transgrede la garantía de votar y ser votado, ni excluye la participación en la vida política a los ciudadanos, sino que por el contrario abre la posibilidad a los ciudadanos de participar aunque presten su servicio en algún organismo autónomo, sin afectar la garantía de trabajo prevista en el artículo 5º constitucional.

i) Que en relación con la figura del contralor interno, el hecho de que el artículo 67 de la Constitución local establezca que los organismos autónomos solo podrán ser fiscalizados por el

Congreso del Estado, no impide que tenga un órgano interno de control.

Que así se establece a nivel federal en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, ya que el artículo 41, fracción V, de la Constitución General de la República, establece la figura de la Contraloría interna del Instituto Federal Electoral, y los artículos 1 y 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, dispone que son fiscalizables los entes autónomos, como lo es el citado Instituto.

Que de esa misma forma, el Instituto Electoral Veracruzano tiene su órgano de control interno independientemente de que sea revisado por el Órgano de Fiscalización Superior, tal y como lo establece el artículo 2º de la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

j) Que en la Ley del Instituto Electoral Veracruzano, se establecen en forma precisa las atribuciones que le corresponden al contralor interno, observando los principios que rigen al órgano electoral, como son los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, equidad y definitividad, cumpliendo así lo que establece la Constitución Federal, en su artículo 116, fracción IV, incisos b) y c); principios que de igual manera se encuentran enmarcados en el artículo 67, fracción I, inciso a), de la Constitución del Estado.

k) Que toda vez que son infundados los conceptos de invalidez formulados, debe reconocerse la validez del Decreto 236

y, en consecuencia, todos los actos posteriores resultan igualmente válidos.

I) Que no se violaron los artículos que rigen el proceso legislativo, pero aún suponiendo sin conceder que se hubiesen cometidos algunas violaciones en el procedimiento, si éstas no trascienden de manera fundamental a la norma, no se afecta su validez, siendo aplicable la tesis de rubro: **“VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.”**

SÉPTIMO.- Opinión del Tribunal Electoral. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al formular su opinión expresó esencialmente:

a) Que dicha Sala al resolver diversos medios de impugnación, ha sostenido el criterio de que la designación de los integrantes del órgano superior de dirección del organismo electoral local responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones constituye un acto de carácter electoral, como se refleja en la jurisprudencia J. 04/2001 de rubro: **“AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE YUCATÁN Y SIMILARES)”**, razón por la cual es procedente emitir opinión especializada.

b) Que en el concepto de invalidez en el sentido de que la reforma al Código Estatal Electoral resulta inconstitucional por vulnerar las garantías de votar y ser votado de que goza todo ciudadano, el promovente parte de una premisa errónea, puesto que los preceptos reformados se encuentran estrechamente vinculados con la integración del órgano encargado de organizar las elecciones, procedimiento que se lleva a cabo mediante designación y no a través de elección popular, lo que permite inferir que el debate se centra en el derecho de acceso a un cargo público por nombramiento, y no en la posible afectación de las garantías señaladas por el partido enjuiciante.

Que del artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Federal, es posible distinguir tres prerrogativas diferentes, esto es, votar, ser votado para cargos de elección popular y ser nombrado en cualquier empleo o comisión, distinción que también se consagra en documentos internacionales que forman parte del orden jurídico nacional.

Que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, entre otros, el amparo en revisión 120/2002 estableció los criterios que llevan los siguientes rubros: **“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”** **“SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”** y **“TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE**

***LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES.
INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”***

Que al establecer tales criterios, se determinó que el artículo 133 de la Constitución Federal estatuye una serie de disposiciones normativas que componen un bloque que se encuentra en la cima del orden jurídico nacional.

Que el grupo de leyes comprendidas en ese conjunto normativo supremo no se constriñe a algún ámbito de gobierno en particular; es decir, federal o local, sino que, por su alcance podría incidir en todos los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano (federal, local y municipal).

Que la justificación de que los tratados internacionales se consideren ubicados dentro de la Ley Suprema de la Unión, radica en la idea de que el Estado Mexicano, en su conjunto, al suscribir tales compromisos, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando derecho interno, por implicar responsabilidad de carácter internacional.

Que la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, establecen una distinción entre los derechos de votar, ser votado y nombrado a cargos públicos.

Que lo anterior, se corrobora con la sentencia dictada el veintitrés de junio de dos mil cinco, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Yatama vs. Nicaragua.

Que el derecho de voto o sufragio activo consiste en la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad a favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular. El voto o sufragio pasivo es la capacidad de ser elegido para un cargo de elección popular, de acuerdo con los requisitos que fijan la Constitución y las leyes electorales.

Que por su parte, el derecho de acceder a un cargo público, permite la participación directa de los ciudadanos en las funciones públicas del país y tiene una doble vertiente: i) Acceso a un cargo público por elección popular; y, ii) Acceso a un cargo público por designación o nombramiento.

Que toda vez que el Decreto 236 reformó y adicionó diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, relacionadas con la integración de los órganos del Instituto Electoral Veracruzano, que se lleva a cabo mediante designación, resulta indefectible que no se genera afectación alguna a los derechos políticos de votar y ser votado, como plantea al partido promovente.

c) Que el promovente aduce que la reforma al artículo 120, fracción VIII, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, establece de manera indebida una excepción a la regla general que prohíbe a cualquier servidor ser designado consejero electoral, de no separarse del cargo noventa días naturales antes.

Que si bien el partido señala únicamente la contravención al artículo 41, fracción V, constitucional es posible advertir que vierte argumentos relativos a la desigualdad generada para acceder al cargo de consejero electoral, entre quienes tienen el carácter de servidor público y los ciudadanos, circunstancia que refleja de manera incontrovertible que se duele también de una afectación al derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, el cual se encuentra consagrado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

Que tanto el constituyente permanente como en la legislación comunitaria se buscan condiciones de igualdad en todo proceso de designación para cargos públicos, entre los cuales se encuentran los consejeros electorales.

Que en el caso que nos ocupa, es dable inferir que tal prerrogativa se patentiza al impedir que los servidores públicos puedan aprovechar el cargo que desempeñan a efecto de obtener una ventaja indebida respecto de los restantes prospectos, en virtud de la influencia que pueden tener en los órganos involucrados en el proceso de designación.

Que el artículo 67, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contempla como organismos autónomos al Instituto Electoral Veracruzano, la Comisión Estatal de Derechos Humanos, al Órgano de Fiscalización Superior y al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información.

Que en relación a los organismos autónomos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 20/2007 de rubro: “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS**”, ha sostenido que si bien guardan autonomía e independencia de los poderes primarios (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) forman parte del Estado, al realizar en coordinación con ellos, funciones primarias u originarias del propio Estado, que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad, por lo que es evidente que deben mantener con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.

Que en ese contexto, si los organismos autónomos en Veracruz realizan funciones propias del Estado en coordinación con los otros órganos de la propia entidad, es incontrovertible que los servidores que en ellos laboran y pretendan contender para integrar el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano como consejeros electorales, se encuentran en condiciones de ventaja respecto a otros servidores públicos con igual aspiración, sin que se aprecie o deduzca motivo o razón que lo justifique; por tanto, si los primeros no están obligados a separarse de su cargo con la anticipación indicada, es evidente la generación de un estado de desigualdad para acceder al puesto señalado, lo cual contraviene el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

d) Que el partido promovente argumentó la inconstitucionalidad de la reforma al artículo 129, consistente en suprimir la restricción que prohibía a los consejeros electorales en

funciones o que tuvieran tal carácter en el periodo inmediato anterior para ser nombrados en el cargo de Secretario Ejecutivo.

Que del análisis de los artículos 41, fracción V, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal, es posible desprender:

i) Que los requisitos para ser consejero presidente del Consejo General, consejeros electorales, contralor y secretario ejecutivo de la autoridad administrativa encargada de organizar las elecciones, deben fijarse en las leyes comiciales que al respecto emitan las legislaturas respectivas.

ii) Que las legislaturas de los Estados tienen amplias facultades para emitir leyes en materia electoral, en las cuales garanticen la autonomía en el funcionamiento y la independencia en las decisiones de los órganos encargados de la función electoral.

Que en ese orden de ideas, es posible colegir que el Constituyente Permanente del Estado de Veracruz, se encuentra facultado para expedir su normativa en materia electoral y, por ende, para fijar los requisitos y el procedimiento, para el nombramiento de los integrantes de los órganos de dirección del Instituto Electoral Veracruzano, entre otros, el contralor del propio Instituto, por lo que si en uso de esas facultades, el legislador local consideró adecuado que el contralor interno sea designado por el propio Instituto, no se contravienen los principios señalados y, por ende, resulta apegado a la Constitución Federal.

e) Que en lo relativo a los conceptos de invalidez tendentes a demostrar los vicios en el procedimiento legislativo que dio origen al decreto controvertido, no requieren opinión especializada de la Sala Superior, en razón de que no son temas exclusivos del derecho electoral.

OCTAVO.- Opinión del Procurador General de la República. El Procurador General de la República, al formular opinión respecto de la presente acción, señaló en síntesis lo siguiente:

a) Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción; quien la suscribe tiene legitimación para ello; y su presentación fue oportuna.

b) Que en lo referente a las violaciones al procedimiento legislativo, bajo nuevas reflexiones, este Alto Tribunal ha considerado que éstas pueden llegar a tener un efecto invalidante total sobre la norma impugnada, por lo que contrario al criterio anteriormente sostenido, deben examinarse previamente según se estableció en la acción de inconstitucionalidad 52/2006.

c) Que los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, regulan el procedimiento legislativo que comprende las siguientes fases: iniciativa, turno a comisiones legislativas, dictamen de comisiones, discusión y en su caso aprobación por el Pleno del Congreso, observaciones del Ejecutivo, y aceptación o rechazo de las mismas.

Que el proceso legislativo que concluyó con la emisión del Decreto 236, se llevó a cabo de la siguiente manera:

i) El 17 de enero de 2008, los diputados integrantes del Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional sometieron a consideración del Congreso del Estado la iniciativa con proyecto de decreto. La Mesa Directiva de dicho órgano ordenó el turno a las Comisiones Permanentes de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y de Procesos Electorales.

ii) Dichas comisiones formularon el dictamen respectivo, el cual fue presentado ante el Pleno de ese órgano legislativo el 30 de enero de 2008.

iii) En dicha sesión se informó una asistencia inicial de 38 diputados, y se dispensó la lectura del proyecto del orden del día, por haber sido publicado en la Gaceta Legislativa.

iv) Hecho lo anterior, la Presidenta del Congreso, ordenó abrir el registro de cada grupo legislativo o diputado independiente para fijar su posición, atento a ello, se registraron los diputados Manuel Bernal Rivera del PRD, Tito Delfín Cano por el PAN, Alfredo Tress Jiménez por Convergencia y Joel Arcos Roldán del PRI, a quienes se les concedió diez minutos para fijar su posición.

v) Enseguida, se puso el dictamen a discusión, por lo que se ordenó se abriera el registro de oradores, sin que se inscribiera diputado alguno en esta etapa, razón por la que se abrió el sistema electrónico de votación.

vi) La votación emitida fue de 31 votos a favor, 6 en contra, 9 abstenciones, y 4 diputados no votaron, en consecuencia se aprobó por mayoría simple, que es la votación necesaria para su aprobación conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.

Que en consecuencia, se observa que el trámite y el trabajo legislativo se realizó en los términos que indican los preceptos constitucionales del Estado de Veracruz, y con base en ellos sus integrantes tuvieron la oportunidad de expresar sus argumentos a favor o en contra de la iniciativa de reforma legal, por lo que no puede decirse que el proceso legislativo en estudio hubiese estado viciado.

Que respecto a las formalidades que deben observarse para la presentación de iniciativas ante el Congreso local, el artículo 102 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo de Veracruz, obliga a señalar el fundamento constitucional que establezca la facultad del Congreso para legislar en la materia, lo cual se omitió según se advierte de la lectura de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al Código Electoral para el Estado de Veracruz; no obstante, ello no es razón suficiente para invalidar las normas que se combaten, pues debe tenerse en cuenta que una violación

como la alegada no trasciende de manera fundamental a la validez de la norma emitida.

Que lo anterior es así, pues aun cuando en la iniciativa de reformas al Código Electoral de Veracruz no se plasmó el fundamento constitucional para que el Congreso del Estado legisle en materia electoral, de los artículos 19, párrafo primero, 33, fracción IV y 67, fracción I, de la Constitución de la entidad, se advierte que sí tiene competencia para reformar ese instrumento normativo, además de que el procedimiento legislativo simplemente es un cauce que permite llegar con un proyecto al Pleno del Congreso para su análisis, discusión y votación.

d) Que en relación con el argumento vertido en el sentido de que la excepción prevista en el artículo 120, fracción VIII del Código Electoral, hacia los servidores públicos que se desempeñen en órganos constitucionales autónomos, transgrede lo dispuesto en el artículo 41, fracción V, de la Constitución federal, se considera que resulta infundado.

Que ello es así, ya que la fracción V del artículo 41 refiere, entre otras cuestiones, que la organización de las elecciones federales es una función estatal realizada a través del Instituto Federal Electoral, el cual es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas funciones se rigen por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, siendo autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.

Que también señala que en la integración del Instituto Electoral participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley, siendo el Consejo General su órgano superior de dirección que se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, con una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión, quien tendrá a su cargo, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto cuyo titular será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley.

Que de igual forma establece que el secretario ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente y que la ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el contralor general y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

Que dichos postulados se establecen únicamente en relación con el órgano público autónomo encargado de la organización de las elecciones federales y, por ende, sólo rigen en el ámbito federal.

Que por otra parte, el artículo 116 de la Constitución Federal establece un marco normativo para los estados, confiriéndoles facultades expresas en su régimen interior, cuya fracción IV,

establece las garantías que las constituciones y leyes de los Estados deben garantizar en materia electoral.

Que queda claro que la institución, conformación, competencias y actuación de los órganos electorales locales se rige por los principios contenidos en el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal y no por los previstos en el artículo 41 del mismo ordenamiento supremo, lo cual tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 1/2003 de rubro: **“AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU ACTUACIÓN Y CONFORMACIÓN ORGÁNICA SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.

Que el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, establece que en el ejercicio de la función electoral serán principios rectores, entre otros, los de imparcialidad e independencia, el primero debe entenderse como el actuar sin preferencia alguna a ciertas personas, grupos, asociaciones o partidos políticos, en tanto que el segundo, implica que la autoridad electoral ejerza sus funciones y emita sus resoluciones de manera espontánea sin la intervención de otra persona o autoridad.

Que los citados principios no se vulneran, en razón de que dentro del orden normativo de la entidad existen otras disposiciones encaminadas a garantizar que los candidatos a consejeros electorales no sólo carezcan de vínculos con los

partidos políticos sino que también cuenten con un mínimo de conocimientos en materia político electoral que los haga aptos para el desempeño del cargo al que aspiran, como se advierte de los artículos 119 y 120 del Código Electoral para el Estado de Veracruz.

Que de las fracciones del numeral 120 del Código Electoral de Veracruz se observa que existen distintos preceptos tendentes a impedir que personas con militancia, simpatía partidista o cualquier otro vínculo con partido político alguno pueda aspirar como candidato al cargo de consejero electoral, por lo que es claro que lo que se pretende es garantizar el mayor grado de imparcialidad e independencia de quienes sean designados como consejeros electorales, aun cuando su nombramiento sea aprobado por los grupos parlamentarios que integran el poder legislativo, pues ello por sí mismo no implica una violación a los citados principios electorales, es decir, no se traduce en que el actuar del Consejo, en lo general, y de los consejeros, en lo particular beneficie a grupos, asociaciones o partidos políticos específicos y menos aún que sus resoluciones puedan ser influenciadas por autoridades o personas ajenas.

Que la prohibición que establece que los funcionarios públicos estén incapacitados de manera condicionada para ser designados consejeros electorales, tiene como finalidad evitar la existencia de presiones o influencias indebidas en el proceso de designación que coarten la libertad del órgano encargado de hacerla.

Que bajo esta premisa, es claro que las personas que desempeñan algún empleo, cargo o comisión con ejercicio de autoridad en la entidad, en la federación o en los municipios, tienen la misma calidad de servidores públicos que aquéllas que se desempeñan en los órganos autónomos del estado, puesto que en éstos últimos y dada su naturaleza jurídica es posible que sus funcionarios ejerzan autoridad, de tal forma que existe una situación de privilegio indebido para los servidores públicos de los órganos locales con autonomía constitucional.

Que aún cuando se advierte la existencia de una situación de desigualdad para acceder a los cargos de consejeros electorales, ello no implica que el precepto impugnado contravenga lo expuesto por el artículo 41, fracción V, de la Constitución Federal, por lo que a pesar de que pudiera existir una contradicción entre aquél y otro dispositivo de la Norma Fundamental no es posible invocarlo en razón de que esta Suprema Corte en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, está impedida para formular la declaratoria de invalidez en otros preceptos que no hayan sido expresamente señalados por el accionante en su escrito inicial.

Que lo anterior tiene apoyo en la tesis de rubro: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA***

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL)".

e) Que es infundada la presunta contradicción entre el artículo 129 del Código Electoral para el Estado Veracruz, y los numerales 14, 34, y 35 de la Constitución Federal, que se hace consistir en que al haberse suprimido la restricción para ser Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, consistente en que el designado no funja como consejero electoral propietario o suplente ni haber fungido como tal en el proceso electoral inmediato anterior, permite que aquellas personas que concluyeron su encargo como consejeros electorales permanezcan indefinidamente en el órgano electoral en perjuicio de la ciudadanización del referido instituto.

Que ello es así, pues conforme a lo dispuesto en el numeral 116, fracción IV, de la Constitución Federal, corresponde a las legislaturas estatales en ejercicio de su autonomía determinar la forma en que se designarán a los integrantes del ente público encargado de organizar las elecciones locales, respetando los lineamientos del precepto constitucional en mención, por lo que si el Congreso del Estado consideró que para la designación del secretario ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano no es óbice el que el candidato propuesto para el cargo por el Consejero Presidente haya sido consejero electoral propietario o suplente, ello por si mismo no implica ninguna trasgresión al precepto constitucional en mención, pues dicha legislatura cuenta

con facultades para emitir ordenamientos en materia electoral y, en consecuencia, para fijar los requisitos y el procedimiento para el nombramiento de los integrantes de los órganos de dirección del Instituto Electoral local, entre ellos, el Secretario Ejecutivo del Consejo General.

f) Que el texto del numeral 129 del Código Electoral para el Estado de Veracruz no contradice los principios de irretroactividad de la ley, debido proceso legal o exacta aplicación de la ley penal, plasmados en el artículo 14 constitucional, ni incrementa o suprime los requisitos para la ciudadanía mexicana y las prerrogativas previstas en los artículos 34 y 35 del texto fundamental.

g) Que el razonamiento vertido en el sentido de que el artículo 123, fracción XXXIX Bis, en el cual se establece la facultad del Consejo General del Instituto para nombrar al contralor general, pasa por alto lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Federal, en el cual se establece la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para designarlo, se estima infundado.

Que conforme a lo establecido en los apartados anteriores, en relación a que corresponde a las legislaturas estatales en ejercicio de su autonomía, determinar la institución, conformación, competencia y actuación del órgano estatal, pudiendo en su caso, precisar la organización interna del mismo, así como los requisitos y procedimientos mediante los que se designan a los integrantes del ente público encargado de organizar las elecciones, la facultad otorgada al Consejo General, no contraviene el marco

constitucional, pues la legislatura cuenta con amplias facultades para determinar la forma en que se harán los nombramientos de los funcionarios superiores del Instituto Electoral Veracruzano.

h) Que por lo que hace a las manifestaciones del actor relativas a que los organismos autónomos del estado sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso local, aunado a que la asignación de un contralor implica una doble fiscalización, con lo que se contravienen los artículos 41, fracción V, de la Constitución Federal, y 67 de la Constitución local, se consideran infundadas, ya que las funciones que efectúan el Órgano de Fiscalización Superior del Estado y la Contraloría General del Instituto Electoral Veracruzano, son distintas, ajenas e independientes.

Que el primero de ellos, tiene la facultad exclusiva de vigilar el cumplimiento y debida recaudación de los ingresos y su posterior aplicación al gasto público a través de la revisión de la cuenta pública conforme a los planes y programas autorizados, así como inspeccionar y vigilar el debido resguardo y custodia de los fondos públicos, en tanto que la Contraloría interna del Instituto Electoral tiene como responsabilidades el análisis y evaluación de las actividades institucionales y del desarrollo administrativo así como de la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de los órganos directivos y ejecutivos del mismo, esto es, funge como un órgano interno de control de la gestión de la autoridad administrativa electoral.

Que en consecuencia, cada autoridad cumple con su cometido sin que exista duplicidad en sus respectivas funciones fiscalizadoras, además de que ambas instituciones encuentran sustento en la Ley Fundamental y en la Constitución estatal.

i) Que el señalamiento de que las reformas y adiciones realizadas al Código Electoral vulneran las garantías del ciudadano de votar y ser votado, pues se exige militar o simpatizar con algún partido político para poder intervenir libremente para su postulación a un puesto de elección popular, es infundado.

Que en el correlativo concepto de invalidez, el partido Convergencia se limita a citar los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que considera vulnerados, a saber los numerales 14, 35, fracción II, 39, 40, 41, fracción I, párrafos primero y segundo, así como el 116, inciso a) y b), y sus argumentos únicamente se encaminan a la supuesta violación de la garantía de los ciudadanos de ser votados.

Que el artículo 35, fracción II prevé dos prerrogativas distintas: i) El derecho de ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; y, ii) El derecho de ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos de los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Que el primero de ellos, es el sufragio pasivo, que implica el derecho a participar en los asuntos públicos siendo elegido a

través de un procedimiento de elección popular para ocupar un cargo público; y, el segundo, es un derecho de participación, que si bien es ajeno a la materia electoral, también resulta concomitante al sistema democrático, en tanto que ordena que los ciudadanos mexicanos puedan acceder a la función pública en una condición de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes.

Que en ese sentido, del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que se está ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas de selección para el acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible al legislador, pues la utilización del concepto “calidades” se refiere a las cualidades o perfil de una persona, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate.

Que como se advierte de lo expuesto, las reformas y adiciones, tienden a regular los requisitos y la forma de designación de determinados funcionarios del Instituto Electoral Veracruzano, sin que se advierta la posibilidad de que su contenido normativo restrinja las garantías de votar o ser votado.

j) Que el concepto de invalidez relativo a la inconstitucionalidad del nombramiento del ex consejero electoral Rodolfo González García como nuevo Secretario Ejecutivo, como consecuencia de la invalidez del Decreto 236, resulta inatendible.

Que ello es así, puesto que conforme al artículo 105, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede sostenerse que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control constitucional que tiene como fin verificar la confrontación de una norma general con lo dispuesto en la norma fundamental, según se advierte de la jurisprudencia P./J. 22/99 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O TRATADOS INTERNACIONALES”**.

Que a diferencia de otros sistemas tendentes a vigilar la integridad del máximo ordenamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de normas generales, no así de actos concretos, lo que se robustece con lo previsto en la jurisprudencia P./J. 65/2000 de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES”**.

Que de esta forma, no es posible combatir actos de aplicación o ejecución de normas generales, como en el caso, el Acuerdo del Consejo General por el que se otorgó el nombramiento como Secretario Ejecutivo al licenciado Rodolfo González García.

NOVENO.- Cierre de Instrucción. Recibido el informe del Poder Legislativo, la opinión de la Sala Superior del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, el pedimento del Procurador General de la República, los alegatos de las partes y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

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

PRIMERO.- Competencia. 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 por parte del partido político promovente la posible contradicción entre normas generales de carácter electoral y la Constitución Federal.

SEGUNDO.- Oportunidad. En primer término se analizará la oportunidad de la presentación de la demanda.

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 Mexicanos¹, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad, se computa a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la

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. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

norma, considerando que en materia electoral todos los días son hábiles.

El Decreto 236 por el que se reforman los artículos 120, fracción VIII, 123, fracción XXXIX, 129, y adiciona la fracción XXXIX bis, al artículo 123, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el primero de febrero de dos mil ocho, como se advierte del ejemplar que obra en autos (fojas 58 a 73); por lo que el plazo transcurrió del sábado dos de febrero al domingo dos de marzo de dos mil ocho.

En consecuencia, toda vez que el oficio de la acción de inconstitucionalidad se presentó el veintinueve de febrero de dos mil ocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja 57 del expediente, es evidente que su presentación fue oportuna.

TERCERO.- Legitimación del promovente. A continuación se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de la Ley

Reglamentaria de la materia², los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

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

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

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

d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

En el caso, el Partido Convergencia es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, cuyo Presidente del Comité Ejecutivo Nacional es Luis Maldonado Venegas, según consta en copias certificadas expedidas por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral (visibles a fojas 767 y 768).

² "ARTÍCULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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...".

"ARTÍCULO 62.- (...) En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones contra las 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, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este ordenamiento".

El artículo 17, fracción 3, incisos a) y r), de los Estatutos del Partido Nacional Convergencia³, establece que el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional cuenta con facultades para representar al partido con todas las facultades generales para pleitos y cobranzas.

De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Nacional Convergencia, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, la demanda presentada en su nombre fue suscrita por Luis Maldonado Venegas, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político y las normas impugnadas son de naturaleza electoral, puesto que se refieren a la integración del Instituto Electoral del Estado, así como a la designación de funcionarios que resultan clave para el buen funcionamiento del mismo, aspectos que resultan trascendentes para garantizar que el órgano encargo de las elecciones cumpla con los principios constitucionales establecidos en la materia.

3 "ARTÍCULO 17.

Del Presidente(a) del Comité Ejecutivo Nacional

(...)

3. El presidente(a) del Comité Ejecutivo Nacional lo es igualmente de la Asamblea, de la Convención y de la Comisión Política Nacional con los deberes y atribuciones siguientes:

a) Representar al partido y mantener sus relaciones con los poderes federales, estatales y municipales, así como con organizaciones sociales y políticas.

(...) r) Representar al partido con todas las facultades de apoderado general para pleitos y cobranzas, para suscribir títulos de crédito, así como para actos de administración y de dominio, incluyendo los que requieran cláusula especial conforme a la ley, y delegar los que sean necesarios, a excepción de la titularidad y representación de la relación laboral que corresponde al tesorero de cada instancia, en términos de lo establecido en el artículo 46, numeral 10.

(...)"

CUARTO.- Causas de improcedencia. En relación con las causas de improcedencia, si bien no se hacen valer de manera expresa, se advierte que en el informe del Congreso del Estado, se aduce la consistente en que la forma de designación del contralor interno del Instituto Electoral Veracruzano, ya se encontraba establecida antes de la reforma, por lo que resulta improcedente la impugnación respecto del artículo 123, fracción XXXIX bis, al tratarse de actos consentidos.

En relación con lo anterior, no asiste la razón a la autoridad de referencia, en virtud de que en acción de inconstitucionalidad no es factible la actualización de la citada causa de improcedencia.

Tal afirmación se sustenta en que según ha considerado el Pleno de este Alto Tribunal⁴, en atención al principio de autoridad formal de la ley, la reforma o adición de una disposición general constituye un nuevo acto legislativo en el que se observaron todas las formalidades, por lo que no obstante que el texto anterior sea reproducido íntegramente, puede ser impugnado, pues con su

⁴ **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno; Novena Época; XIX, Mayo de 2004; Tesis: P./J. 27/2004; Página: 1155.

emisión se evidencia una nueva voluntad legislativa, susceptible de ser revisada por esta Suprema Corte.

En consecuencia, toda vez que la fracción XXXIX bis, del artículo 123, del Código Electoral, fue transcrita en su integridad en el Decreto de reformas al Código Electoral que se impugna, es irrelevante analizar si la previsión contenida en él es novedosa o se trata de una reiteración normativa, pues al ser una nueva manifestación de la potestad legislativa del Congreso del Estado de Veracruz, puede ser estudiada por este Alto Tribunal.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que tampoco sería relevante, el que no se hubiera impugnado la anterior disposición, ya que la Ley Reglamentaria de la materia, en su artículo 65 establece que en las acciones de inconstitucionalidad serán aplicables las causas de improcedencia previstas en los artículos 19 y 20 de la propia ley⁵, en cuyas fracciones no se encuentra

⁵ “ARTÍCULO 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

“ARTÍCULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
 - II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
 - III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
 - IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
 - VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
 - VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
 - VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.
- En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.”

“ARTÍCULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

- I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

prevista la hipótesis consistente en la existencia de actos derivados de otros consentidos, ni en ninguna otra disposición de este ordenamiento, criterio que ha sido sustentado por este Alto Tribunal y si bien tuvo su origen en controversia constitucional, resulta aplicable al caso por identidad de razones⁶.

Al no advertirse de oficio ninguna causa de improcedencia, se procede al análisis de los conceptos de invalidez hechos valer.

QUINTO.- Violaciones al procedimiento legislativo. En el presente considerando, se analizarán las violaciones procesales hechas valer por el partido accionante, en virtud de que de resultar fundadas pueden tener un efecto de invalidación total respecto de las normas impugnadas, lo que de conformidad con el criterio sustentado por esta Suprema Corte⁷, tornaría

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.”

⁶ **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS.** La improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19 de ese cuerpo de leyes que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia.”

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; XXII, Septiembre de 2005; Instancia: Pleno; Tesis: P./J. 118/2005; página: 892.

⁷ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar

innecesario el estudio de las violaciones de fondo, las que en su caso serán analizadas con posterioridad.

El partido accionante hace valer que durante el procedimiento legislativo se cometieron violaciones que dan lugar a la invalidación de las normas impugnadas, pues se vulneraron el artículo 33, fracción V, de la Constitución local y como consecuencia de ello, el artículo 102, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz⁸.

Las citadas violaciones se hacen consistir en que en la iniciativa presentada al Congreso se omitió señalar la fundamentación constitucional que faculta a ese cuerpo colegiado para legislar sobre la materia, no se incluyen antecedentes de la necesidad de la medida, se omiten los elementos materiales y formales, así como las consideraciones de tiempo, lugar, modo y demás circunstancias que den sustento a la propuesta.

valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; XXVI, Diciembre de 2007; Instancia: Pleno; Tesis: P./J. 32/2007; Página: 776

⁸ CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

“ARTÍCULO 33. Son atribuciones del Congreso:

(...) V. Darse su Ley Orgánica, y la demás normatividad interior necesaria para el adecuado desarrollo de sus funciones, las que no requerirán de la promulgación del Ejecutivo para tener vigencia; (...)”

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

“ARTÍCULO 102. Las iniciativas que se presenten al Congreso, deberán contener:

- I. El fundamento constitucional que precise la facultad del Congreso para legislar en la materia;
- II. Las razones en que se funden las propuestas de adición, reforma, derogación o abrogación de una ley o decreto;
- III. Los antecedentes que sirven de base a la propuesta;
- IV. Los elementos materiales y formales que sustenten la propuesta;
- V. Las consideraciones de tiempo, lugar, modo, oportunidad y demás circunstancias que la motiven; y
- VI. El articulado del decreto o ley que se propone, dividido y estructurado según lo aconseje la técnica legislativa.”

Al respecto, el artículo 33, fracción V, de la Constitución local establece como atribución del Congreso darse su Ley Orgánica, así como la normatividad necesaria para el adecuado desarrollo de sus funciones.

Por su parte, el artículo 102 del Reglamento en cita establece los requisitos que deben contener las iniciativas que se presenten al Congreso, tales como el fundamento constitucional que precise la facultad del Congreso para legislar en la materia; las razones en que se funde la propuesta de reforma, los antecedentes de la misma; los elementos materiales y formales que la sustentan, las consideraciones que la motiven (circunstancias de tiempo, lugar, modo, oportunidad); y, el articulado correspondiente, que debe ser estructurado de acuerdo con la técnica legislativa.

De la lectura de la exposición de motivos de la citada iniciativa ⁹, se advierte que tal como señala el partido accionante,

⁹ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA

“Dentro de la estructura administrativa de los organismos electorales se distinguen dos tipos de órganos: los de dirección y los de ejecución. Estos últimos son órganos permanentes que tienen la función, como su nombre lo indica, de ejecutar las tareas administrativas y técnicas que son requeridas en el desarrollo de los procesos electorales.

Como máximo órgano de ejecución al interior del Instituto Electoral Veracruzano se identifica la figura del Secretario Ejecutivo, cuyas atribuciones resultan ser de administración del órgano electoral; de coordinación y supervisión de los demás órganos ejecutivos, así como de apoyo a los órganos desconcentrados del Instituto durante los procesos electorales.

Es así como el Secretario Ejecutivo se convierte en el enlace entre el máximo órgano de dirección del Instituto, esto es el Concejo General, y los demás órganos que conforman la estructura del Instituto Electoral Veracruzano, durante y fuera de los procesos electorales.

Estando subordinado el Secretario Ejecutivo respecto del Concejo General, se requiere que exista entre ellos una comunicación estrecha para el mejor desarrollo de las actividades del órgano electoral, y es precisamente esta vinculación con el Concejo Electoral por lo que su designación debe correr a cargo de este órgano colegiado, integrado por los ciudadanos designados por el Congreso del Estado.

Al respecto conviene precisar que el recién formado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las leyes electorales de 26 estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca,

no se cita el fundamento constitucional que precise la competencia del Congreso para legislar en la materia, sin embargo, contrario a lo aducido, sí se expresan las razones y consideraciones que se estimaron para la formulación de la propuesta de reforma, lo que se hizo de acuerdo a lo siguiente:

- Que en atención a la subordinación del Secretario Ejecutivo respecto del Consejo General, es necesario que exista una estrecha comunicación entre ellos, lo que

Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas, establecen como atribución del presidente del Concejo General presentar la propuesta respectiva para la designación del Secretario Ejecutivo, o equivalente.

En estos términos que se propone se adecuó la normatividad electoral local, a las disposiciones que predominan tanto en el ámbito federal como en la gran mayoría de las entidades federativas, mediante la reforma la fracción XXXIX del artículo 123, de tal forma que la designación del Secretario Ejecutivo sea atribución del Concejo Electoral por mayoría de los Concejeros Electorales, conforme a la propuesta que presenta el Concejero Presidente.

En esta reforma se considera también como atribución del Presidente del Concejo General la presentación de la propuesta para la asignación del Contralor Interno, quien tiene el mismo nivel de un Director Ejecutivo, y es el responsable del análisis y evaluación de las actividades institucionales y el desarrollo administrativo, así como la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de los órganos directivos y ejecutivos.

Por otra parte, en relación a los requisitos que se deben cubrir por el Secretario Ejecutivo, el Código Electoral para el estado de Veracruz establece en el primer párrafo del artículo 129 que: “deberá cumplir lo dispuesto por los artículos 119 y 120 de este Código y, además, no ser Concejero Electoral, propietario suplente, del Concejo General del Instituto Electoral Veracruzano, ni habiendo sido en el proceso electoral inmediato anterior.”

En este sentido, en el ámbito de las elecciones federales, 22 estados: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, no prevén disposición que establezca la prohibición de ser o haber sido Concejero Electoral, limitándose en algunos de los casos a establecer como prohibición el no ocupar empleos, cargos o comisiones dentro de la administración pública federal, estatal o municipal.

Es el caso de la fracción VIII del artículo 120 del Código Electoral para el estado de Veracruz establece una prohibición mas amplia al señalar que no podrá ser Concejero Electoral, y en el caso que nos ocupa, Secretario Ejecutivo, quien “sea servidor público del Estado, de la Federación o de los Municipios en ejecución de autoridad, a menos que haya separado de su cargo 90 días naturales antes de la designación”.

Sin embargo, se considera que la autonomía que se busca en los órganos electorales, es respecto de los partidos políticos y de los otros poderes públicos, por lo que no debe incluirse en la prohibición a los organismos autónomos del estado, por lo que se propone reformar el primer párrafo del artículo 129 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, suprimiendo la limitante expresa para ser Secretario Ejecutivo, la de no ser Concejero Electoral, propietario o suplente del Concejo General del Instituto Electoral Veracruzano, no haberlo sido en el proceso electoral inmediato anterior; así como reformar la fracción VIII del artículo 120 del Código en cita a efecto de exceptuar de la prohibición a los servidores públicos de los organismo (*sic*) autónomos de estado.

Finalmente, también con la reforma al primer párrafo del artículo 129 en cita, se corrige el número de fracción erróneamente invocada respecto del fundamento legal para realizar el nombramiento del Secretario Ejecutivo.”

consideran se logra al depender la designación de aquél, del órgano colegiado.

Para reforzar tal razonamiento, hacen referencia a que con esta medida se homologará la legislación local a la regulación federal y la de otras entidades federativas, en las que se establece como atribución del Presidente del Consejo General la presentación de la propuesta para la designación del Secretario Ejecutivo o su equivalente.

- En relación con la prohibición para ser Secretario Ejecutivo, el haber sido Consejero Electoral, propietario o suplente, del Consejo General de ese Instituto, no se establece en los 22 Estados de la República a las que hacen referencia.

- Respecto a la eliminación de la prohibición para ser Secretario Ejecutivo, a quienes hayan desempeñado cargos o comisiones en los organismos autónomos del Estado, consideran que la autonomía que se busca en los órganos electorales, es respecto de los partidos políticos y de los otros poderes públicos, por lo que no debe incluirse en la prohibición a los organismos autónomos del estado.

Sobre esta motivación, no cabe analizar en abstracto si es o no adecuada, o suficiente, por tratarse de un acto legislativo, respecto de los que este Tribunal ha sostenido que tratándose de este tipo de actos, para que cumplan con dicha garantía basta con que el Congreso se encuentre facultado para ello y que se

refiera a relaciones que reclaman ser jurídicamente reguladas.¹⁰

Este último aspecto, de conformidad con las manifestaciones del Poder Legislativo local, se cumple pues existen diversas consideraciones tendentes a considerar que las modificaciones resultan necesarias.

Ahora, en relación con la fundamentación cabe señalar que de manera específica, el artículo 116 constitucional que establece el marco constitucional de actuación de los Poderes estatales, en la fracción IV¹¹, señala que las constituciones y leyes de los

¹⁰ "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO. La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (Apéndice 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que facultan al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos." Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; V, Junio de 1997; Pleno; Tesis: P. C/97; Página: 162.

¹¹ "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:

(...)

(REFORMADA, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

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

- a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;
- b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;
- 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;
- e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección

Estados en materia electoral deben garantizar una serie de principios atinentes a la materia electoral, tales como la celebración de elecciones libres, una configuración de la autoridad electoral que cumpla con los principios rectores de la materia, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, aspectos relativos al financiamiento de los partidos políticos y la obligación de tipificación de delitos y faltas en materia electoral.

De acuerdo con ello, se advierte que corresponde a los Estados emitir la normativa electoral, cumpliendo siempre con los parámetros que les establece la Constitución Federal, función que

popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. (...)"

necesariamente es desarrollada por el Poder Legislativo, de acuerdo con el sistema de división de poderes.

Una vez constatado que el Congreso del Estado de Veracruz cuenta con facultades para regular las cuestiones sobre materia electoral y, en consecuencia, las relativas al Instituto Electoral Veracruzano, debe estudiarse si la omisión cometida en la presentación de la iniciativa de mérito, consistente en la falta de señalamiento de la competencia para legislar en la materia, es un vicio que resulte trascendente para la declaración de invalidez de la norma.

En relación con este tema, esta Suprema Corte ha considerado que las violaciones cometidas en el procedimiento legislativo, son irrelevantes si no trascienden de manera fundamental a la norma. En este sentido ha estimado trascendentes, aquellas tales como la aprobación de una norma sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos, sin embargo, cuando se trata de otras tales como que las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, que la iniciativa no haya sido dictaminada por la comisión a la que correspondía su estudio, sino por otra, resulta irrelevante, pues lo importante es el cumplimiento del fin buscado por la iniciativa, esto es que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente¹².

¹² "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las

Posteriormente, este Alto Tribunal ha avanzado respecto de dicho criterio, en el sentido de que las violaciones formales también son trascendentes cuando inciden en la calidad de la decisión, tal es el caso, cuando la comisión de dichas irregularidades tiene como finalidad impedir la participación de las minorías en el debate legislativo, pues con ello se vulneran los valores de la democracia representativa¹³.

comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.”
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; XIV, Agosto de 2001; Pleno; Tesis: P./J. 94/2001; Página: 438.

¹³ “LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006). Como el citado decreto fue aprobado con base en una supuesta urgencia que dio lugar a la dispensa de ciertos trámites del procedimiento legislativo previsto en la legislación del Estado de Baja California, lo que impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran de la iniciativa planteada, en virtud de que fue presentada el mismo día en que se discutió, esto es, no se conoció previamente por los demás integrantes del Congreso, dispensándose por la mayoría el que fuera dictaminada por las Comisiones respectivas, no puede considerarse que la aprobación de tal decreto sea el resultado del debate democrático que debe existir en todo órgano legislativo, máxime cuando tampoco se justificó la supuesta urgencia, sin que la circunstancia de que algunos diputados de las distintas fuerzas políticas que integran el Congreso del Estado hicieran valer los argumentos que estimaran pertinentes, a favor y en contra de la iniciativa, subsane tal violación al procedimiento legislativo, ya que se actualizó dentro de la sesión el mismo día de su presentación, por lo que es evidente que el órgano legislativo no tuvo suficiente tiempo para conocer y estudiar dicha iniciativa legal y, por ende, para realizar un debate real sobre ella, en el que las minorías estuvieran en posibilidad de hacerse oír. Además, de la propia votación con la que fue aprobada la reforma (13 votos a favor, 12 en contra) se advierte que existió una mayoría parlamentaria que logró imponerse aprovechando un mecanismo legal que no fue instituido para tales fines, sino únicamente para casos excepcionales que razonablemente justifiquen la urgencia de su aprobación, y en los que deberán observarse los principios democráticos que deben regir todo debate parlamentario; máxime cuando se trata de normas generales bajo las cuales pretende llevarse a cabo el proceso electoral en el Estado que, por ende, inciden totalmente en el sistema democrático mexicano. Por consiguiente, de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del Decreto 253 se advierte la existencia de violaciones procedimentales con un efecto de invalidación respecto del mismo, por haberse emitido violando los valores de la democracia representativa.”
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno; Novena Época; XXVI, Diciembre de 2007; Tesis: P./J. 35/2007; Página: 993.

En atención a los criterios citados, cabe señalar que el procedimiento legislativo, se realizó en los siguientes términos:

- En sesión de diecisiete de enero de dos mil ocho, los diputados integrantes del Grupo Legislativo del Partido Revolucionario Institucional presentaron ante el Congreso del Estado, una iniciativa de reforma a la fracción VIII del artículo 120, fracción XXXIX del artículo 123 y al primer párrafo del artículo 129 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, procediendo a su lectura (fojas 167 a 169).
- Dicha iniciativa fue turnada a las Comisiones Permanentes Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales y de Organización Política y Procesos Electorales para su estudio y dictamen (foja 169).
- En sesión de veintidós de enero de dos mil ocho, el Partido Convergencia, en uso de la palabra expresó su posicionamiento sobre la reforma de referencia (foja 220).
- En sesión de treinta de enero de ese mismo año, se discutió en el Pleno del Congreso, el dictamen de las reformas señaladas en el cual se adicionó la fracción XXXIX bis al artículo 123 (fojas 269 vuelta- 278).
- En dicha sesión hicieron uso de la palabra diputados de los partidos de la revolución democrática, acción nacional, convergencia y revolucionario institucional.

- Puesto que fue a votación, se aprobó el dictamen por 31 votos a favor, 6 en contra y 9 abstenciones (fojas 277 y 178).

De acuerdo con lo expuesto, toda vez que el procedimiento legislativo del Decreto de referencia, fue seguido dentro de cauces normales, en el que todos los grupos tuvieron la oportunidad de conocer cabalmente el contenido de la iniciativa y expresar sus puntos de vista en relación con ella, el hecho de que al haber sido presentada no se haya citado en el documento el fundamento constitucional de competencia del Congreso del Estado, no es trascendente, en tanto que cuenta con ella y no se trata de una violación que tenga impacto alguno para la calidad democrática de la decisión del legislativo local. Por lo que el citado concepto de invalidez deviene infundado.

SEXTO.- ELEGIBILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS CONSTITUCIONALES PARA SER CONSEJEROS ELECTORALES.

En la reforma impugnada, se modificó el artículo 120, fracción VIII, que establece ciertas limitaciones para ser Consejero Electoral, a efecto de incorporar una excepción, consistente en que a quienes desempeñen cargos o comisiones en los organismos autónomos de la entidad, no les resulta aplicable la relativa a que los servidores públicos del Estado, de la Federación o de los Municipios, no podrán ser Consejeros a menos que se hayan separado de su cargo noventa días naturales antes de su designación.

En relación con ello, el partido promovente señala que tal excepción es contraria al marco constitucional, toda vez que el artículo 41, en su fracción V, establece que en la configuración del Instituto Federal Electoral participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos. Que como consecuencia de ello, los Consejeros Electorales deben ser ciudadanos a fin de que no sean susceptibles de influencia por factores de poder político, pues esta ciudadanía constituye la garantía de independencia e imparcialidad del órgano.

Que por tanto, la excepción introducida en el precepto impugnado es injustificada y contraria a la Constitución Federal, ya que la circunstancia de que funcionarios de los organismos constitucionales autónomos puedan ser designados como Consejeros electorales, atenta contra los principios de independencia e imparcialidad que deben prevalecer en la función electoral.

Lo anterior, ya que el procedimiento para la designación de los Consejeros que integran los organismos autónomos, a saber el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, el Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, el titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, así como los Consejeros del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, son designados por el Congreso del Estado de Veracruz, a propuesta de los grupos parlamentarios que los componen, por lo que estiman que en el caso de los Consejeros Electorales, no se garantiza el cumplimiento de los citados

principios de independencia e imparcialidad, puesto que deberán su designación a los partidos políticos mayoritarios.

En ese sentido, apuntan que de prevalecer la excepción prevista en el artículo impugnado, se agravaría la situación señalada, pues permite que cualquier director o inclusive los titulares de los órganos autónomos puedan ser designados Consejeros Electorales.

Además de lo anterior, señala que el artículo 41 constitucional se diseñó a efecto de privilegiar la ciudadanización del órgano superior de dirección del Instituto Electoral, por lo que en su integración deben quedar excluidos los servidores públicos en ejercicio de autoridad, ya que de lo contrario, podrían aprovechar su posición para favorecerse en el proceso de designación de consejeros electorales.

De igual forma, hace valer que la finalidad de la prohibición legal, en los términos en que se encontraba prevista antes de la reforma, era evitar que los servidores públicos cambien de una entidad a otra, buscando la consolidación del servicio civil de carrera, y privilegiando el aseguramiento de los principios rectores de independencia e imparcialidad.

Asimismo, aduce que los servidores de los organismos autónomos estatales, también son servidores públicos en términos de lo previsto por el artículo 108 de la Constitución Federal, siendo igualmente sujetos al régimen de responsabilidades, por lo que en el desempeño de sus funciones

deben procurar la permanencia y estabilidad del servicio público, evitando la excesiva movilidad, privilegiando la profesionalización.

Finalmente, dice que la previsión establecida en la fracción VIII, del artículo 120 del Código Electoral, haría nugatorio el derecho de los ciudadanos de concursar para la integración del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, pues si un funcionario del propio Instituto participa, dejaría en desventaja a cualquier representante de la sociedad civil que aspire a ser consejero electoral, pues aquél acreditaría mayor experiencia.

Que como consecuencia de la violación señalada, se contraviene el principio de supremacía constitucional, previsto en el artículo 133 constitucional.

En relación con lo anterior, debe señalarse que si bien el artículo 41 constitucional, se refiere específicamente al ámbito federal, tal como ha establecido jurisprudencialmente este Alto Tribunal¹⁴, los principios y valores que en él se consagran son

¹⁴ "MATERIA ELECTORAL. PARA EL ANÁLISIS DE LAS LEYES RELATIVAS ES PERTINENTE ACUDIR A LOS PRINCIPIOS RECTORES Y VALORES DEMOCRÁTICOS PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano. Por tanto, es irrelevante que algunas disposiciones que contienen esos principios rectores y valores democráticos no sean exactamente aplicables al caso concreto por referirse a supuestos jurídicos diversos, ya que la concisión de dichas normas impide reiterar literalmente dichos conceptos fundamentales a cada momento, de manera que corresponde al Máximo Tribunal del país extraerlos de los preceptos constitucionales para elevarlos a categorías instrumentales o finales de interpretación, de modo tal que la propia Constitución sea la causa eficiente de toda resolución, no únicamente por su semántica, sino también conforme a sus propósitos. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno; Novena Época; XXIII, Abril de 2006; Tesis: P. XXXVII/2006; Página: 646.

útiles puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de las normas electorales que rigen en los Estados.

Así, el artículo 41, fracción V, de la Constitución Federal, en el tema que nos ocupa, prevé que la organización de las elecciones federales estará a cargo de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, en cuya integración participan el Poder Legislativo Federal, los partidos políticos y los ciudadanos; que en el ejercicio de la función electoral, la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, serán principios rectores; que el mencionado Instituto será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, además de profesional en su desempeño; que el Consejo General será el órgano superior de dirección del Instituto, se integrará por un Consejero Presidente y ocho Consejeros electorales y en él concurrirán con voz pero sin voto, los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), constitucional, que si bien no se encuentra citado expresamente en este concepto de invalidez, sí se encuentra señalado como violado y constituye el reflejo a nivel estatal del referido 41, pues retoma los lineamientos generales que rigen en materia electoral para las autoridades electorales locales encargadas de la organización de las elecciones, así como los principios que deben garantizar las leyes electorales de los Estados.

En ese sentido, el citado precepto prevé esencialmente las mismas reglas para el ámbito local, pero no están desarrolladas de manera tan amplia y detallada como en el citado 41. En atención a ello, es conveniente realizar un examen previo del primer artículo en cita, para establecer los antecedentes que han dado origen a las instituciones electorales en la forma en que se encuentran previstas, a fin de entender sus alcances.

En los sistemas democráticos, la representación popular se conforma mediante elecciones en las que la emisión del voto constituye la forma más importante de expresión política de la ciudadanía, pero para que ello sea efectivo resulta indispensable asegurar que la organización y desarrollo de los comicios se realice con transparencia e imparcialidad, en beneficio de todos los actores políticos.

En atención a la importancia que revisten las elecciones, adquiere especial relevancia la estructura de las instituciones encargadas de su organización, ante la magnitud y complejidad de los esfuerzos técnicos y administrativos inherentes al desarrollo de un proceso electoral.

En consecuencia, la operación e integración de los órganos que han de encargarse de la organización de las elecciones, a saber, de la planeación, dirección, ejecución y control de las actividades implicadas en los procesos comiciales, constituye uno de los elementos más importantes de todo sistema electoral.

A dichas instituciones y órganos se les conoce en la doctrina como autoridades electorales y la forma como se constituyen en cada sistema electoral depende fundamentalmente del proceso histórico del país de que se trate, así como de su sistema político, su grado de desarrollo socioeconómico y la correlación de fuerzas entre los diversos partidos existentes.

Los partidos políticos suelen tener garantizados sus intereses frente a las decisiones y actos de las autoridades electorales, mediante un sistema de medios de defensa a los que pueden acudir cuando consideren vulnerados sus derechos, y en algunos países, además, los partidos pueden formar parte de los órganos responsables de vigilar el desempeño de la autoridad electoral y, en otros, están facultados para hacer propuestas sobre quiénes deberán integrar tales organismos.

En México, la función electoral tradicionalmente había sido ejercida por autoridades gubernamentales. En forma básica, han sido los poderes Ejecutivo y Legislativo los que han tenido injerencia en la organización de las elecciones; sin embargo, debido a las reformas constitucionales que se han dado en la materia, actualmente los ciudadanos y los partidos políticos participan en la integración de los organismos electorales, con el propósito de generar elecciones confiables en las que se garantice la efectividad del sufragio.

En esta tesitura, las normas de la Constitución Federal establecen que la organización de las elecciones federales es una función que se ejerce por conducto de las autoridades electorales

federales, en la que participan el Congreso de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley y, por mandato constitucional, la autoridad electoral en el ámbito federal se halla depositada en el Instituto Federal Electoral.

Durante el año de mil novecientos ochenta y nueve, se configuraron diversos foros de consulta con el propósito de conocer los cambios que en materia electoral consideraban necesarios los partidos políticos, las asociaciones y la ciudadanía en general; de modo que, del dictamen elaborado por la Comisión respectiva, resultó que los representantes de los partidos políticos no estaban conformes con la organización electoral prevaeciente, por considerar que ésta no había propiciado que el desempeño de las funciones electorales se hiciera con la especialización necesaria para la ejecución de las diversas actividades y operaciones electorales, pues había dominado la improvisación, lo que obstaculizó la configuración de un cuerpo permanente de funcionarios profesionales en la materia electoral.

A partir de entonces empezó a generarse el convencimiento de que las instancias ejecutivas y técnicas de los organismos encargados de las elecciones debían estar a cargo de personal calificado profesionalmente, que proporcionara un servicio imparcial. De esto siguió la coincidencia de diversos puntos tales como: elevar a nivel constitucional las bases normativas que deben regir a los organismos y funciones electorales; que los órganos del Estado, con la intervención de los partidos políticos y los ciudadanos, son los responsables de la organización y

vigilancia del proceso electoral; la creación de un organismo público que fuera autoridad en la materia, profesional y autónomo en sus decisiones, integrado con personal profesional y calificado; reconocer como principios rectores en materia electoral la certeza, imparcialidad y objetividad, así como la publicidad de las sesiones de los organismos, con las excepciones que señalara la ley; la configuración de un padrón confiable; que el organismo debía agrupar íntegramente el ejercicio de las funciones electorales, de manera que éstas no aparecieran disgregadas en instancias administrativas diversas, y con todo esto, dar unidad a las tareas propias de la organización electoral.

Como resultado de lo anterior y con el objeto de configurar una nueva organización electoral distinta a la imperante en esa época, en octubre de mil novecientos ochenta y nueve un grupo de Diputados sometió a la consideración del órgano reformador de la Constitución una iniciativa de reformas y adiciones a diversos preceptos constitucionales, la que en su oportunidad fue aprobada y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de abril de mil novecientos noventa, que comprendió la reforma al artículo 41 de la Constitución Federal, con relación a la organización de las elecciones.

En esa ocasión se reformó también el artículo 5° constitucional, ante la necesidad de que el organismo público al que se le confiaría la responsabilidad de organizar las elecciones federales, pudiera contar con personal calificado profesionalmente, que le permitiera cumplir satisfactoriamente con su cometido y por ello se consideró que si bien las funciones

electorales y censales son obligatorias y gratuitas, serían retribuidas aquéllas que se realizaran profesionalmente en los términos establecidos por la Constitución y las leyes correspondientes.

Posteriormente, a través de la reforma constitucional de abril de mil novecientos noventa y cuatro, se introdujeron ciertas reformas a la organización electoral existente, con el propósito de reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral. Con esta reforma se preservó la estructura organizacional electoral ideada en mil novecientos noventa, se reiteró que el organismo electoral sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones y se ratificó que la organización de las elecciones debía orientarse por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad, pero se agregó el principio de independencia.

En la reforma de mil novecientos noventa y seis, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto, se estableció en el artículo 41 constitucional que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

En aquélla se estableció que el citado Instituto en el ejercicio de la función encomendada, debe operar bajo los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; asimismo, el Instituto como autoridad en materia electoral, debe ser independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, contando para el

cumplimiento de sus fines con una estructura compuesta por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Propio de sus funciones, tiene a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos, padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, el cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Con relación a la integración y funcionamiento del Instituto Federal Electoral, en la exposición de motivos de la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis¹⁵, se señaló que en atención a que en los últimos años se

¹⁵ "(...) En relación con los órganos y las autoridades electorales, el Constituyente Permanente estableció en 1990 que en el Consejo General del Instituto Federal Electoral participarían consejeros de los poderes Legislativo y Ejecutivo, representantes de los partidos políticos y consejeros magistrados, figura novedosa esta última por medio de la cual los ciudadanos se convertían en factor de equilibrio para la toma de decisiones de ese órgano colegiado.--- En 1994, con el propósito de continuar en el fortalecimiento de la imparcialidad e independencia del Instituto Federal Electoral, se aprobó la sustitución de la figura de los consejeros magistrados por la de los consejeros ciudadanos y se suprimió el voto de los representantes de los partidos políticos en el Consejo General.--- Con ese mismo propósito, la iniciativa que ahora se somete a la consideración de esa soberanía, presenta modificaciones de indudable importancia en la composición y atribuciones del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral. Así, en la iniciativa se materializa un acuerdo trascendente para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los poderes públicos. Para tal efecto el Secretario de Gobernación, en su condición de consejero del Poder Ejecutivo, dejará de formar parte y de presidir el Consejo General del Instituto Federal Electoral. De igual forma, se propone que los consejeros del Poder Legislativo concurren a la integración de ese órgano colegiado con voz pero sin voto, a la vez que se amplía el número de los mismos para que estén representados legisladores de todos los grupos parlamentarios con afiliación a un partido político en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.--- De acuerdo con la propuesta, también se modifica la integración del Consejo General al establecer que la toma de decisiones corresponderá a ocho consejeros electorales, nueva figura jurídica que sustituiría a la de los consejeros ciudadanos, así como al presidente del propio

había presentado la tendencia a fortalecer la autonomía, independencia e imparcialidad del Instituto Federal Electoral y en especial, de su órgano superior de dirección, era necesario eliminar la participación en éste del Secretario de Gobernación, como Consejero del Poder Ejecutivo que además era el Presidente del Consejo, proponiendo a la vez que los Consejeros del Poder Legislativo debían concurrir en su integración con voz pero sin voto, conservándose la presencia de los representantes de los partidos políticos, quienes también participarían en su integración con voz pero sin voto.

Además, es de resaltarse que para la persecución de los fines aludidos, así como para garantizar la profesionalización y dedicación de los integrantes de los órganos electorales, se estimó necesario establecer que no deberían desempeñar empleo, cargo o comisión alguna, con excepción de los que ejercieran en representación del Consejo y en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, siempre y cuando no fueran remuneradas, con el fin de desvincularlos de toda liga política, partidista y de cualquier otra índole y así lograr su plena dedicación a la función electoral,

consejo. Tomando en consideración el carácter estatal de la función electoral, la iniciativa atribuye al Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados, la designación de los consejeros electorales y del presidente del consejo mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuestas que formulen los grupos parlamentarios.--- Con el propósito de que, en tanto servidores públicos y autoridades en la materia, se garantice la profesionalización de los consejeros electorales y la plena dedicación a sus funciones, se propone que no puedan desempeñar empleo, cargo o comisión alguna, con excepción de los que ejerzan en representación del consejo y en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, siempre que no sean remunerados.--- En el Consejo General se conserva la presencia de representantes de los partidos políticos nacionales, quienes actuarán con voz pero sin voto. Además, se crea la figura del secretario ejecutivo, el que sólo tendrá voz en las sesiones. Se propone que un secretario ejecutivo sea nombrado por mayoría calificada de los integrantes del Consejo General, a propuesta de su presidente. La naturaleza de esta nueva figura garantizará el vínculo permanente entre el consejo y su presidente, con los órganos ejecutivos, técnicos y de vigilancia del Instituto Federal Electoral. (...)

legitimando de esta forma a los organismos encargados de esta actividad.

En este mismo sentido, cabe mencionar que el Dictamen de la Cámara de Diputados al hacer la crónica de los antecedentes, puso de relieve que las reformas de mil novecientos noventa y de mil novecientos noventa y cuatro, mediante las cuales se otorgó un peso decisivo a los consejeros ciudadanos, fue con el objeto de evitar la partidización de los comicios a fin de lograr procesos imparciales y transparentes¹⁶.

En la reforma constitucional de trece de noviembre de dos mil siete, si bien se hicieron modificaciones, entre otras, respecto de la estructura del Instituto y la duración de los Consejeros electorales, no es el caso por el momento hacer referencia a ellas, pues no resultan relevantes para aclarar el tema a estudio.

De tal forma, los antecedentes narrados son los más destacados, para identificar la naturaleza y fines del Instituto Federal Electoral y que correlativamente clarifican los principios básicos a que debe ceñirse su integración y funcionamiento.

¹⁶ (...) Es importante destacar que la reforma de 1990, al establecer una nueva concepción de la función electoral como una responsabilidad estatal, así como la impulsada en 1994 que marca el tránsito hacia una mayor participación social en los procesos electorales, al otorgar un peso decisivo en la conducción de estos a los consejeros ciudadanos designados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios y suprimir el voto de los representantes de los partidos políticos, con objeto de evitar así la partidización de los comicios, abren un capítulo importante tendiente a lograr procesos electorales más imparciales y transparentes.

Indudablemente, las diversas reformas constitucionales y legales en materia electoral han propiciado el ejercicio de las libertades y el esfuerzo por consolidar el régimen democrático de gobierno, configurando un sistema constitucional electoral que es el resultado de un esfuerzo constante, particularmente intenso en los últimos años, de las fuerzas políticas nacionales. (...)

Por tanto, tomando en consideración la amplia gama de funciones propias de los procesos electorales que se encomienda a dicha autoridad electoral, apoyada en su autonomía, profesionalización, independencia en sus decisiones y funcionamiento, y en los principios de certeza, imparcialidad, independencia legalidad, y objetividad, puede válidamente concluirse que, en el ámbito local, en el que por vía del artículo 116, fracción IV constitucional, se incluyeron esencialmente las mismas instituciones y principios, deben operar los mismos lineamientos generales establecidos en el artículo 41, fracción V, constitucional.

En esta tesitura, debe precisarse que respecto de la integración del órgano superior del Instituto Federal Electoral, el artículo 41 de la Constitución Federal deja al legislador secundario la facultad de establecer en la ley respectiva los requisitos y el procedimiento a seguir en la designación de los Consejeros que integrarán dicho Instituto; igualmente, el artículo 116 de la Norma Fundamental confiere a los Congresos Estatales idéntica facultad, lo que deberá ser acorde con las bases constitucionales.

En consecuencia, la obligación prevista en los dispositivos fundamentales se reduce a prever que el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, pero no existe disposición constitucional que imponga a las Legislaturas locales la obligación de establecer determinados requisitos o impedimentos para la selección de las

personas que ocuparán un cargo dentro de los órganos encargados de la función electoral. De tal manera que, para que las Legislaturas locales cumplan y se ajusten a los principios del artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Federal es suficiente con que los adopten dentro de su sistema electoral local¹⁷.

Con los antecedentes constitucionales referidos en torno a las autoridades electorales, se procede al análisis de los conceptos de invalidez, el artículo 120, fracción VIII, impugnado, establece limitaciones para ocupar el cargo de Consejero Electoral en la entidad, y la excepción que se combate, se previó en los siguientes términos:

“Artículo 120. No podrá ser Consejero Electoral quién:

(...) VIII. Sea servidor público del Estado, de la Federación o de los municipios, en ejercicio de autoridad, a menos que se haya separado de su

¹⁷ “AUTORIDADES ELECTORALES ESTATALES. SU ACTUACIÓN Y CONFORMACIÓN ORGÁNICA SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- El artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que la función electoral a cargo de las autoridades electorales se rija por los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Ahora bien, de la interpretación gramatical y teleológica de ese precepto, se advierte que el alcance de la citada norma constitucional, no sólo consiste en que el legislador local deba establecer en sus normas todas las disposiciones necesarias para que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales se rijan por dichos principios, sino que también comprende la conformación orgánica de esos entes, dado que los principios antes mencionados fueron establecidos atendiendo a la naturaleza y características que deben de poseer las autoridades electorales en cuanto que son responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes. Así, debe estimarse que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia a que alude la Constitución Federal, tienen como finalidad tanto la salvaguarda del actuar de las autoridades electorales estatales, como la conformación de las mismas.”

Semanario Judicial de la Federación, Pleno; Novena Época, Tomo XVII, febrero de dos mil tres; P./J. 1/2003.

encargo noventa días naturales antes a su designación. Se exceptúa de esta disposición a quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los organismos autónomos del Estado.

Del texto citado, se advierte que la reforma consistió en que los servidores públicos que se desempeñen en los organismos autónomos del Estado, pueden ser designados Consejeros electorales, eximiéndoseles de la obligación de separarse del encargo noventa días antes a su designación.

En consecuencia, lo que hay que determinar es, si la citada excepción, se encuentra dentro del ámbito de libertad que en principio tiene el legislador local para establecer los requisitos para el nombramiento de los integrantes de la autoridad electoral, o si ella es contraria a los principios constitucionales que deben respetar.

Como quedó expuesto, la actual composición de las autoridades electorales, ha sido el fruto de un largo camino de reformas realizadas, todas con la finalidad de la consecución de un estado democrático, en el que las elecciones fueran confiables, para lo cual es menester que en su desempeño, la institución encargada de su organización, se rija por los principios de certeza, imparcialidad, independencia y legalidad.

No es posible olvidar que las instituciones se encuentran dirigidas por personas, por lo que los requisitos de elegibilidad, y

las excepciones que se prevean para tales supuestos, trascenderán de manera relevante en la composición de los órganos, pues son finalmente quienes los integran los que con su actuación, los legitiman.

En relación con lo anterior, tal como quedó asentado, la finalidad de la nueva configuración del Instituto Federal Electoral, obedeció a crear un organismo ajeno a las influencias del resto de los poderes, para tal efecto, se consideró relevante que los integrantes del Consejo General provinieran de la ciudadanía.

En seguimiento de lo expuesto, debe tenerse presente que si bien los órganos constitucionales autónomos, no guardan una relación de dependencia jerárquica con los poderes que integran la clasificación clásica, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sí forman parte del Estado, pues desarrollan funciones esenciales para el mismo¹⁸, pero ante la complejidad del Estado moderno se hace necesario contar con órganos especializados que se encuentran fuera de la órbita de injerencia de los otros, en otras palabras,

¹⁸ ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que 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. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno Novena Época; XXVII, Febrero de 2008; Tesis: P./J. 12/2008; Página: 1871.

puede afirmarse que la división tradicional del poder, en tres, ha sido ampliamente superada por la realidad.

En general, el nombramiento de sus titulares, bajo distintos métodos, se lleva a cabo por los otros poderes, sin embargo, ello no genera la situación de influencia partidista a que alude el promovente y que conllevaría el incumplimiento de los principios constitucionales que rigen a las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones.

Lo anterior, toda vez que cuando se trata de la designación de servidores públicos que no son electos por la vía comicial, generalmente se presentan sistemas de nombramiento complejo, en el que por ejemplo intervienen varios poderes, tal es el caso de los Ministros de la Suprema Corte, en el que el Presidente de la República somete una terna a consideración del Senado, el cual hace la designación por el voto de las dos terceras partes¹⁹.

Otra forma, puede darse estableciendo que la designación se lleve a cabo por parte de los órganos de representación popular, como ejemplo podemos citar que el propio texto fundamental, prevé la posibilidad de que la Cámara de Senadores designe al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos

¹⁹ CONSTITUCIÓN FEDERAL.

“ARTÍCULO 96.- Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.”

Humanos, delegando a la ley, la regulación de la presentación de las propuestas que haga la propia Cámara²⁰.

Lo anterior, sirve únicamente para ilustrar cómo la Constitución Federal, en el caso de servidores públicos, que no son electos por los ciudadanos, establece tanto sistemas de nombramiento complejos como otros en los que interviene únicamente el Senado, en atención a que sus integrantes son representantes de las entidades federativas²¹.

²⁰ "ARTÍCULO 102.-

(...) B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas."

²¹ DICTAMEN DE LA CÁMARA DE SENADORES –REVISORA- DE 8 DE JUNIO DE 1999.

"(...) Otra innovación que se propone en la Minuta de reforma constitucional, es que la elección de los miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de su Presidente, sea facultad del Senado de la República, elección que debe hacerse por votación calificada de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, de la misma votación de los miembros de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Estas Comisiones Unidas, coinciden con las apreciaciones de la Colegisladora, por lo que toca a la integración de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que tratándose de un órgano que se pretende de naturaleza federal, corresponde a los propios representantes de las entidades que conforman la Federación, que lo son los Senadores, designar a sus integrantes principales. Así también, porque si dentro de las facultades que se otorgan a dicha Comisión está el conocer de las

Al establecer estos métodos de nombramiento, respecto de servidores públicos que no son elegidos popularmente, se busca que en ellos no intervenga una sola persona, como se trataría en el supuesto de la designación por parte del Presidente, sino que se dé mediante un procedimiento en el que exista una colaboración entre distintos poderes, o un acuerdo entre los distintos grupos políticos que conforman las Cámaras del Poder Legislativo.

Ante la inevitabilidad de que los citados órganos de elección democrática intervengan en la designación de los titulares integrantes de Poderes sin legitimidad democrática de primer grado o de los órganos constitucionales autónomos, y a fin de garantizar su independencia, evitando la intromisión en su integración y funciones, se prevén determinadas garantías institucionales, así como requisitos de elegibilidad de sus integrantes.

Como muestra de garantías institucionales, podemos citar la designación para un número determinado de años, intangibilidad del salario, la destitución sólo puede darse por causas graves expresamente previstas en la ley, aspectos que aseguran que no serán afectados o destituidos por cuestiones políticas como represalia de sus actuaciones.

inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, por antonomasia debe corresponderle al Senado la elección de los integrantes del organismo, por la relación jurídica entre la Comisión Nacional y las autoridades u organismos protectores de derechos humanos en dichas entidades, circunstancia ésta última que por su naturaleza, incumbe a los estados y al Distrito Federal, y, por ende, a los representantes de éstos ante la Federación.

En consecuencia, el que los titulares de los órganos constitucionales autónomos locales sean designados por el Congreso del Estado, no es en sí un factor que genere dependencia respecto de éstos hacia las fuerzas políticas, por lo que resulta infundado que con la exención del requisito temporal de separación previa, se generará que de nombrarse personas que provengan de dichos órganos, se vulnere el citado principio de independencia del Instituto Electoral local.

Ahora bien, en el caso, como quedó expuesto, los servidores públicos que se desempeñan en los órganos constitucionales autónomos se encuentran en una situación de igualdad respecto de quienes se desempeñan en los otros poderes del Estado, en atención a que los organismos autónomos desarrollan funciones estatales específicas que resultan centrales para la configuración del Estado moderno. De acuerdo con lo anterior, es necesario estudiar si esta situación resulta contraria a la Constitución Federal o no.

En relación con ello, si bien en el concepto de invalidez relativo, el partido promovente no hace valer de manera clara tal argumento, lo cierto es que aduce que tanto las personas que trabajan en órganos constitucionales autónomos como quienes laboran en los otros poderes son servidores públicos, además de que el artículo 35, fracción II constitucional²², sí está señalado

²² “ARTÍCULO 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

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

IV.- Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y

como violado en el escrito de la acción, el cual debe ser analizado en forma integral, por tanto, se advierte un argumento que puede ser analizado en suplencia, pues como ha establecido este Alto Tribunal, dicha figura opera respecto de todos los sujetos legitimados para promoverla.²³

El citado artículo 35, fracción II, establece que es una prerrogativa de los ciudadanos poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las cualidades que establece la ley.

En relación con tal previsión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que dicha delegación no constituye una hoja en blanco para el legislador, pues el desarrollo que haga a fin de establecer las “calidades” que deben cubrir los servidores públicos deben respetar los principios de eficiencia, mérito y

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”

²³ “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. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, XXIII, Abril de 2006, Tesis: P. XXXV/2006, Página: 540.

capacidad y no propiciar situaciones que resulten discriminatorias.²⁴

El artículo 120 del Código Electoral²⁵, establece una serie de requisitos para quienes quieran desempeñar el cargo de Consejero, traducidos en restricciones a los que se encuentren en determinadas condiciones, tales como ser dirigente de algún partido político, ser ministro de algún culto religioso, etcétera.

²⁴ "ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD. El citado precepto constitucional regula, entre otros supuestos, la prerrogativa de los ciudadanos a ser nombrados para cualquier empleo o comisión públicos distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, la cual lleva implícita un derecho de participación, que si bien es ajeno a la materia electoral, también resulta concomitante al sistema democrático, en tanto establece una situación de igualdad para los ciudadanos de la República. Ahora bien, del análisis del artículo 35 constitucional se advierte que, aun cuando se está ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, esto no significa que su desarrollo sea completamente disponible para él, ya que la utilización del concepto "calidades" se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia, contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordenan que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; de lo que se concluye que la Ley Fundamental impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a dichos principios para el acceso a la función pública, de manera que deben considerarse violatorios de tal prerrogativa todos aquellos supuestos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, XXII, Octubre de 2005, Tesis: P./J. 123/2005, Página: 1874.

²⁵ "Artículo 120. No podrá ser Consejero Electoral quién:

- I. Desempeñe o haya desempeñado el cargo de dirigente en los comités nacionales, estatales o municipales, o equivalentes, de algún Partido en los cinco años inmediatos anteriores a la designación;
- II. Tenga o haya tenido cargo alguno de elección popular en los cinco años inmediatos anteriores a la designación
- III. Participó como candidato a un cargo de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;
- IV. Desempeñe o haya desempeñado representación de Partido o coalición ante los Consejos Electorales, en los tres años inmediatos anteriores a la designación;
- V. Fue condenado por delito doloso;
- VI. Sea ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio de conformidad con la Constitución Federal y la ley de la materia;
- VII. Sea militar en servicio activo con mando de fuerzas, a menos que se separe de su encargo de conformidad con la Constitución Federal y la ley de la materia; o
(REFORMADA, G.O. 1 DE FEBRERO DE 2008)
- VIII. Sea servidor público del Estado, de la Federación o de los municipios, en ejercicio de autoridad, a menos que se haya separado de su encargo noventa días naturales antes a su designación. Se exceptúa de esta disposición a quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los organismos autónomos del Estado."

La fracción VIII de citado precepto establece una limitación a quienes sean servidores públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios, a menos que se hubieren separado de su encargo noventa días antes de su designación, exceptuando únicamente a quienes laboren en los órganos constitucionales autónomos del Estado. Por tanto, tomando en cuenta que como se señaló, también se trata de servidores públicos, debe determinarse si la distinción establecida por la norma es constitucional o no.

Para ello, es menester acudir a un test de proporcionalidad en el que en primer término debe aclararse si se trata de sujetos iguales. La respuesta es sí, en tanto que como quedó expuesto tienen la calidad de servidores públicos que se desempeñan en órganos que realizan funciones estatales.

Enseguida, debe determinarse si tal distinción obedece a un fin constitucionalmente válido, al respecto en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma del artículo 120, fracción VIII, se señala:

“Sin embargo, se considera que la autonomía que se busca en los órganos electorales, es respecto de los partidos políticos y de los otros poderes públicos, por lo que no debe incluirse en la prohibición a los organismos autónomos del estado, por lo que se propone reformar el primer párrafo del artículo 129 del Código Electoral para el

Estado de Veracruz, suprimiendo la limitante expresa para ser Secretario Ejecutivo, la de no ser Concejero Electoral, propietario suplente, del Concejo General del Instituto Electoral Veracruzano, no haberlo sido en el proceso electoral inmediato anterior; así como reformar la fracción VIII del artículo 120 del Código en cita a efecto de exceptuar de la prohibición a los servidores públicos de los organismo (sic) autónomos del estado.”

Del análisis de esta justificación se considera que no resulta razonable, ya que se trata de un argumento que parte de una premisa errónea, consistente en que los organismos autónomos no son poderes públicos, lo cual como quedó expuesto es inexacto, puesto que si bien no entran en la división tradicional, sí son parte del Estado y desempeñan una función específica y central para éste.

Como consecuencia de lo anterior, cabe concluir que la distinción realizada por el Congreso del Estado de Veracruz en relación con los servidores públicos de los órganos constitucionales autónomos locales en relación con el resto de los servidores públicos, incluso de organismos constitucionales autónomos de carácter nacional, no es justificada, por lo que genera una situación discriminatoria, lo que vulnera el artículo 35, fracción II de la Constitución Federal.

Además, de acuerdo con la exposición de motivos, esta distinción fue establecida partiendo del supuesto de que los integrantes de los órganos autónomos no tienen una relación partidaria, lo que resulta no necesariamente resulta cierto, pues el artículo 67 de la Constitución del Estado de Veracruz²⁶, establece

²⁶ Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes:

I. La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos la realizará el Instituto Electoral Veracruzano, conforme a las siguientes bases:

a) El Instituto se regirá por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, equidad y definitividad, y tendrá la integración y funcionamiento que señale la ley;

b) El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, la geografía electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos y demás organizaciones políticas, las campañas electorales, el acceso en condiciones de equidad a los medios de comunicación por parte de los candidatos, partidos y organizaciones políticas, el padrón y la lista de electores, la impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y ayuntamientos; así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales, y las demás que señale la ley;

c) El órgano superior de dirección del Instituto será el Consejo General, que funcionará de manera permanente.

d) El Instituto contará con el personal ejecutivo y técnico necesario para el cumplimiento de sus funciones. El Consejo General, para hacer cumplir sus determinaciones, designará un Secretario Ejecutivo, en los términos que señale la ley.

II. El conocimiento y sustanciación de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos, provenientes de cualquier autoridad o servidor público, la realizará la **Comisión Estatal de Derechos Humanos**, conforme a las siguientes bases:

a) La Comisión estará a cargo de un presidente que será nombrado por el Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. En sus recesos, la Diputación Permanente hará el nombramiento con carácter provisional, en tanto aquél se reúne y da la aprobación definitiva;

b) La Comisión formulará recomendaciones no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; este organismo no será competente en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; y

c) Ante el incumplimiento reiterado de sus recomendaciones, la Comisión podrá hacerlas del conocimiento del Congreso y de la autoridad que estime pertinente.

III. La fiscalización en el Estado se realizará por el **Órgano de Fiscalización Superior**, de conformidad con las atribuciones siguientes y en los términos que disponga la ley:

(...)

Para ser titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, y V del artículo 58 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes del Estado y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera el Órgano de Fiscalización Superior del Estado para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo del Estado aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere el inciso d) de la fracción III del presente artículo.

IV. El derecho a la información y la protección de datos personales los garantizará el **Instituto Veracruzano de Acceso a la Información**, conforme a las siguientes bases:

que en la entidad existen cuatro órganos constitucionales autónomos: el Instituto Electoral Veracruzano, la Comisión de Derechos Humanos, el Órgano Superior de Fiscalización y el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, respecto de cuyos titulares, en el propio Texto Fundamental local, no existe un criterio unánime de desvinculación partidista.

En relación con los titulares del Instituto de Acceso a la Información, establece que durante el ejercicio no podrán ser dirigentes partidarios; el titular del Órgano Superior de Fiscalización, lleva la prohibición más allá, pues no podrá formar parte de un partido político; los integrantes del Instituto Electoral, no tienen una prohibición constitucional, sin embargo el Código Electoral, establece ciertas prohibiciones como haber tenido cargos de elección popular en los cinco años inmediatos anteriores a la designación, haber participado como candidato a un cargo de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación; desempeñar o haber desempeñado representación de Partido o coalición ante los Consejos Electorales, en los tres años inmediatos anteriores a la designación; por su parte el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos no tiene limitación constitucional o legal en este sentido. En relación con el resto de los funcionarios de dichos órganos autónomos tampoco existe un filtro partidista.

a) El Instituto sesionará en Pleno, el que se integrará por tres consejeros seleccionados por convocatoria pública, quienes durarán en su cargo seis años improrrogables, y sólo serán removidos de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución. El Presidente del Instituto será designado por un periodo de dos años, sin posibilidad de reelección;

b) La ley establecerá los requisitos para ser consejero del Instituto. Durante el ejercicio de su cargo no podrá ser dirigente de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión en el servicio público, excepto la docencia o la investigación académica, siempre que no sea remunerada;

(...)"

En atención a ello, es claro que el criterio analizado establece una situación de desigualdad entre quienes labores en dichos órganos autónomos, y el resto de los trabajadores de los órganos estatales, la cual resulta inconstitucional.

Por tanto, procede declarar la invalidez del artículo 120, fracción VIII, en la porción normativa que señala: *“Se exceptúa de esta disposición a quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los organismos autónomos del Estado.”*

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez antes analizado, resulta innecesario el estudio del resto de los conceptos de invalidez referidos al mismo precepto, ya que a ningún fin práctico conduciría, lo que encuentra sustento en la tesis de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**²⁷

Por otra parte, el promovente hace valer que los artículos 120, fracción VIII, 123, fracción XXXIX y 129 del Código Electoral, son violatorios del principio de jerarquía, pues es evidente la falta de bases y sustento del Decreto de reformas, citando al efecto la tesis de rubro: **“DERECHOS ADQUIRIDOS”**²⁸.

²⁷ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Instancia: Pleno, Novena Época; XIX, Junio de 2004; Tesis: P./J. 37/2004; Página: 863.

²⁸ “DERECHOS ADQUIRIDOS. Siendo la ley el origen de todos los derechos de los individuos, en su relaciones con los demás, y con el Estado, debe investigarse, en cada caso, el origen del derecho controvertido, su inmutabilidad, su posibilidad de transformación o su desaparición final, según la naturaleza del derecho y el desenvolvimiento de los acontecimientos sociales, que llevan

En relación con el citado argumento, cabe señalar que respecto de la afirmación de la carencia de bases y sustento del Decreto de reformas, en el considerando precedente, se analizaron los requisitos de fundamentación y motivación del mismo, los cuales se consideraron colmados.

Ahora, en relación con la tesis citada, en la que se señala que no es factible arrebatar un derecho adquirido por una disposición legal posterior, cabe señalar que con la disposición legal impugnada, no se advierte que pudiera darse una afectación a persona alguna o grupo de personas que se encontraran en una situación particular generadora de algún derecho, previamente a la reforma y que como consecuencia de ésta, resulten afectados. En consecuencia de lo anterior, su argumento es inoperante toda vez que no se advierte que esté dirigido a combatir los preceptos impugnados.

SÉPTIMO.- REQUISITOS PARA SER SECRETARIO EJECUTIVO.

El promovente señala que al quitarse la restricción para ser Secretario Ejecutivo el haber sido Consejero propietario o

al legislador a dictar nuevas leyes. Si el desarrollo de las circunstancias que dan nacimiento a un derecho privado, tiene lugar, integralmente, durante la vigencia de la ley que lo estatuye, es fácil fijar el alcance de ese derecho; pero si no ha sido así, habrá que examinar el caso, para investigar qué derechos pueden reputarse ya adquiridos, y no susceptibles de ser desconocidos por la nueva ley, y distinguirlos de las expectativas de derecho, que no pudieron entrar al patrimonio individual, porque las mismas normas legales hicieron imposible su adquisición; pues conforme a nuestro régimen constitucional, ningún derecho adquirido puede ser arrebatado, ni aun por mandato posterior del legislador, salvo cuando fuese dictado como ordenamiento expreso del poder constituyente, ya que toda aplicación retroactiva de la ley, viola las garantías que consigna el artículo 14 constitucional.”

Semanario Judicial de la Federación; Segunda Sala; Quinta Época; XL; Tesis: ; Página: 1564.

suplente del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, en el proceso inmediato anterior, permite que cualquier consejero pueda ser nombrado Director Ejecutivo, con lo que se propiciará la permanencia indefinida de cualquier funcionario público del órgano electoral, rompiendo con el espíritu del constituyente de permitir que cualquier ciudadano pueda ser nombrado para cualquier empleo o comisión, con lo que se vulneran los artículos 14, 34 y 35 de la Constitución Federal.

La reforma al artículo 129 es impugnada en tanto que en ésta se eliminó una restricción para ser Secretario Ejecutivo del citado instituto, por lo que cabe hacer un cuadro comparativo de ambos textos:

| ARTÍCULO 129 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ (TEXTO ANTERIOR). | ARTÍCULO 129 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ (TEXTO VIGENTE). |
|--|---|
| <p>Artículo 129. El Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano deberá cumplir lo dispuesto por los artículos 119 y 120 de este Código <u>y, además, no ser Consejero Electoral, propietario o suplente, del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, ni haberlo sido en el proceso electoral inmediato anterior.</u> Su nombramiento se hará conforme a lo establecido en el artículo 123, fracción IV, de este ordenamiento.</p> <p>El Secretario Ejecutivo durará en el cargo cuatro años y estará sujeto al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Quinto de la Constitución del Estado.</p> | <p>Artículo 129. El Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano deberá cumplir lo dispuesto por los artículos 119 y 120 de este Código. Su nombramiento se hará conforme a lo establecido en el artículo 123, fracción XXXIX, de este Ordenamiento.</p> <p>El Secretario Ejecutivo durará en el cargo cuatro años y estará sujeto al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Quinto de la Constitución del Estado.</p> |

En relación con el anterior argumento, debe señalarse que de conformidad con el artículo 130 del Código Electoral del Estado, el Secretario Ejecutivo es el titular de un órgano operativo

del Instituto Electoral, en cuanto que entre sus atribuciones se encuentra la de representar al Instituto, actuar como su Secretario, cumplir los acuerdos y resoluciones del Consejo General, proveer lo necesario para la custodia de los paquetes de casilla depositados en los organismos electorales, autorizando su destrucción después de concluido el proceso electoral, elaborar el anteproyecto de ingresos para someterlo por conducto del Presidente a consideración del Consejo General, entre otras.

De lo expuesto se advierte que en atención a sus funciones el citado servidor público es una pieza muy importante para el buen funcionamiento del Instituto desde el punto de vista ejecutivo, pues no sólo tiene facultades relativas a hacer cumplir las determinaciones del Consejo General, sino que también cuenta con un ámbito importante de toma de decisiones, para lo cual es necesario contar con un conocimiento de la materia, lo cual se encuentra regulado por el propio Código Electoral²⁹, que

²⁹ ARTÍCULO 130. Son atribuciones del Secretario Ejecutivo del Instituto:

- I. Representar legalmente al Instituto Electoral Veracruzano;
- II. Actuar como Secretario del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano;
- III. Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;
- IV. Cumplir los acuerdos y resoluciones del Consejo General y ordenar su publicación;
- V. Dar cuenta al Consejo General de los informes que sobre las elecciones reciba de los Consejos Distritales y Municipales del Instituto;
- VI. Instrumentar, previo acuerdo del Consejo General, los mecanismos para la difusión de los resultados preliminares de las elecciones de gobernador, diputados y ediles. Para tal efecto se dispondrá de un sistema de información para recabar los resultados preliminares.
- VII. Proveer lo necesario para la custodia de los paquetes de casilla y de cómputo depositados en los organismos electorales de acuerdo con lo dispuesto en este Código, autorizando su destrucción después de terminado el proceso electoral respectivo;
- VIII. Integrar los expedientes con las actas del cómputo de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y presentarlos oportunamente al Consejo General;
- IX. Coordinar y supervisar las acciones de las Direcciones Ejecutivas del Instituto y apoyar, en el ámbito de su competencia, a los órganos desconcentrados del Instituto;
- X. Actuar como Secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones;
- XI. Tramitar los recursos que deban ser resueltos por el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano; o, en su caso, los que se interpongan contra los actos o resoluciones de aquél;
- XII. Recibir, revisar y evaluar las propuestas de actividades de las Direcciones Ejecutivas para integrar el programa operativo anual del Instituto;

entre los requisitos para ser Secretario Ejecutivo, prevé el acreditar conocimientos teórico – prácticos en la materia político electoral.

En relación con este tema, cabe hacer mención a que a nivel federal el artículo 41 constitucional, no establece ninguna regla para realizar el nombramiento del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, sino que como fue expuesto previamente, la finalidad de las reformas constitucionales en la materia, en buena medida obedecieron a generar un órgano especializado en la que contara con un servicio civil de carrera.

-
- XIII. Elaborar el anteproyecto de presupuesto del Instituto, a más tardar en la primera quincena del mes de septiembre del año en curso, cuidando que éste sea acorde al programa operativo anual, para someterlo por conducto del Presidente a la consideración del Consejo General;
 - XIV. Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares. Para realizar actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto u otorgar poderes para dichos efectos, requerirá de la autorización previa del Consejo General;
 - XV. Preparar el proyecto de calendario, tratándose de elecciones extraordinarias, plebiscitos y referendos de acuerdo con las convocatorias respectivas;
 - XVI. Expedir las certificaciones que se requieran; y (sic)
 - XVII. Previo acuerdo con el Presidente del Consejo General, nombrar y remover a los Directores Ejecutivos del Instituto, sometiendo estas decisiones a la aprobación de la mayoría de los Consejeros Electorales;
 - XVIII. Ejercer el presupuesto del Instituto y presentar los informes de avance de la gestión financiera, así como la correspondiente cuenta pública, en términos de las leyes aplicables y someterlos a la aprobación del Consejo General;
 - XIX. Someter al Consejo General las propuesta (sic) para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto;
 - XX. Coordinar y supervisar las actividades de las Direcciones ejecutivas del Instituto y apoyar, en el ámbito de su competencia a los órganos desconcentrados del Instituto;
 - XXI. Previo acuerdo con el Presidente del Consejo General, nombrar y, en su caso, remover a los servidores públicos de la estructura orgánica de las direcciones ejecutivas y demás órganos de confianza o base según corresponda al cargo, impulsando el desarrollo del servicio profesional electoral, y
 - XXII. Las demás que expresamente le confiera este Código. Artículo 130

ARTÍCULO 119. Para ser designado consejero electoral, propietario o suplente, se deberán cumplir los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos, con dos años de residencia efectiva en la entidad;
- II. Tener más de veinticinco años de edad el día de la designación;
- III. Poseer, el día de la designación, título profesional expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, con una antigüedad mínima de tres años y acreditar conocimientos teórico prácticos en la materia político-electoral; y
- IV. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.

En relación con lo anterior, tal como fue estudiado en el considerando precedente, el artículo 36, fracción II, de la Constitución Federal establece como prerrogativa de los ciudadanos acceder a los cargos públicos, teniendo las “cualidades” que establezca la ley, las cuales deben estar dirigidas a que se respeten los principios de eficiencia, mérito y capacidad, cuidando que no se propicien situaciones discriminatorias.

En el caso de la materia electoral, la intención de ciudadanizar los órganos encargados de su organización, está dirigida a lograr que sus integrantes se encuentren ajenos a la influencia de los partidos políticos, y que las personas que los integren o formen parte de su estructura en puestos relevantes, como sería el caso del Secretario Ejecutivo, sean personas independientes y que cuenten con conocimientos en la materia.

Por tanto, a efecto de determinar la validez del precepto, deben analizarse las condiciones de elegibilidad establecidas para ser Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral, a fin de dilucidar si con éstas se dan las condiciones para que el funcionario que se designe cumpla con dichos principios.

Para tal efecto, es pertinente citar los artículos 119 y 120 del mencionado Código, que dicen:

“Artículo 119. Para ser designado consejero electoral, propietario o suplente, se deberán cumplir los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos, con dos años de residencia efectiva en la entidad;***
- II. Tener más de veinticinco años de edad el día de la designación;***
- III. Poseer, el día de la designación, título profesional expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, con una antigüedad mínima de tres años y acreditar conocimientos teórico prácticos en la materia político-electoral; y***
- IV. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.”***

“Artículo 120. No podrá ser Consejero Electoral quién:

- I. Desempeñe o haya desempeñado el cargo de dirigente en los comités nacionales, estatales o municipales, o equivalentes, de algún Partido en los cinco años inmediatos anteriores a la designación;***
- II. Tenga o haya tenido cargo alguno de elección popular en los cinco años inmediatos anteriores a la designación***
- III. Participó como candidato a un cargo de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;***
- IV. Desempeñe o haya desempeñado representación de Partido o coalición ante los***

Consejos Electorales, en los tres años inmediatos anteriores a la designación;

V. Fue condenado por delito doloso;

VI. Sea ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio de conformidad con la Constitución Federal y la ley de la materia;

VII. Sea militar en servicio activo con mando de fuerzas, a menos que se separe de su encargo de conformidad con la Constitución Federal y la ley de la materia; o

(REFORMADA, G.O. 1 DE FEBRERO DE 2008)

VIII. Sea servidor público del Estado, de la Federación o de los municipios, en ejercicio de autoridad, a menos que se haya separado de su encargo noventa días naturales antes a su designación. Se exceptúa de esta disposición a quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los organismos autónomos del Estado.”

De estos preceptos se advierte, en lo que interesa que se exige acreditar conocimiento en la materia, aunado a una serie de restricciones tendentes a asegurar la idoneidad personal del candidato, tales como no tener vínculo con partidos políticos, no haber sido condenado por delito doloso, no ser ministro de algún culto, militar en activo o servidor público.

En consecuencia, de las anteriores previsiones se concluye que no se vulnera el artículo 35, fracción II constitucional pues la

eliminación de la prohibición de ser Consejero General, en sí misma no contraviene los principios que salvaguarda dicho precepto, puesto que el derecho a ser nombrado para cualquier empleo, no es absoluto, y de conformidad con los principios establecidos en la propia Constitución deben establecerse requisitos de idoneidad que los garanticen, con la limitante de que no generen discriminación.

En ese sentido, los requisitos de elegibilidad previstos no generan discriminación, sino que están encaminados a cubrir un perfil de independencia y de conocimiento de la materia, necesarios por mandato constitucional.

En adición a lo anterior, debe recalcar que la ciudadanización de las autoridades encargadas de la organización de las elecciones, no está dirigida a que cualquier ciudadano, sea parte de ellos, sino aquéllos que desligados de intereses políticos tengan un conocimiento en la materia a fin de que exista un cuerpo profesionalizado y especialista, por lo que la circunstancia de que una persona pueda permanecer muchos años en el Instituto en un puesto de la naturaleza de Secretario Ejecutivo, tampoco resulta inconstitucional.

Asimismo, tampoco se contraviene el artículo 34 constitucional en cuanto que únicamente prevé quiénes tienen la calidad de mexicanos, ni el 14 constitucional en cuanto que no se advierte que subyazca un tema de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna, ni de vulneración a la garantía de audiencia previa o exacta aplicación de la ley.

Por tanto, el concepto estudiado resulta infundado y procede reconocer la validez del artículo 129 del código Electoral de Veracruz.

OCTAVO.- DESIGNACIÓN DEL CONTRALOR INTERNO POR EL CONSEJO GENERAL.

El partido político, hace valer que la adición al numeral 123, fracción XXXIX bis, al establecer que el contralor quien es el encargado de la fiscalización y vigilancia del ejercicio de los recursos públicos asignados al Instituto Electoral Veracruzano, sea designado por el propio Consejo General, contraviene lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Federal y 388 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que en éstos se prevé que la designación del contralor general del Instituto Federal Electoral, es facultad de la Cámara de Diputados.

Que con el esquema previsto por la legislación local, no se garantiza la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos asignados al Instituto, ni la independencia y autonomía de que debe gozar la figura del contralor para el ejercicio de su función de vigilancia y fiscalización.

Aduce que la reforma ignora el contenido del artículo 41, fracción V constitucional, así como el del Código Federal Electoral y lo previsto en el artículo 67 de la Constitución local, que establece que los organismos autónomos estatales, sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso, duplicándose la actividad de

fiscalización ya que habrá un contralor interno nombrado por el Consejo General y el contralor que designe el Congreso local, en términos del artículo 80 de la Constitución local. Por lo que el Poder Legislativo local actuó en contra del artículo 33, fracción II, de la Constitución local, que le ordena dar la interpretación auténtica de las leyes o decretos.

En atención a los anteriores argumentos, resulta conveniente hacer referencia al marco constitucional previsto por el artículo 41, a efecto de determinar si resulta obligatorio en sus términos para las entidades federativas.

Con la más reciente reforma constitucional al artículo 41, en la fracción V³⁰, se establece a nivel constitucional una Contraloría

³⁰ "ARTÍCULO 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.

(...) 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 será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto

General del Instituto Federal que tendrá a su cargo, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del mismo, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de instituciones públicas de educación superior.

La citada contraloría si bien se especifica que goza de autonomía técnica, también se señala que deberá mantener la

será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

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.”

coordinación técnica necesaria con el órgano de fiscalización superior de la federación, entidad de relevancia constitucional, que en términos del artículo 74 de la Constitución Federal, es la encargada de la revisión de la cuenta pública³¹.

La finalidad de la reforma constitucional, en la cual se elevó a ese rango la Contraloría General del Instituto Federal Electoral y se estableció que la designación se realice por la Cámara de Diputados, según se advierte del procedimiento legislativo, consistió en establecer un marco que se considera permitirá una más efectiva y oportuna rendición de cuentas, pues se estima que el titular no debe ser designado por quienes están sometidos a su control, ya que ello convierte a los controlados en juez y parte³².

³¹ "ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...) IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

(...) La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. (...)"

³² DICTAMEN DE LA CÁMARA DE SENADORES (ORIGEN).

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudio Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral.

"(...) La Iniciativa propone establecer en la Carta Magna la figura de una Contraloría Interna, dotada de autonomía técnica y de gestión, para la fiscalización y vigilancia de los ingresos y egresos del IFE; así como el procedimiento para la designación del titular de ese órgano interno, que podrá fincar responsabilidades a todos los servidores del Instituto, incluidos los consejeros electorales y el consejero presidente del Consejo.

No escapa a estas Comisiones la legítima preocupación que esta propuesta ha despertado en algunos círculos de opinión especializada, así como entre legisladores de varios partidos, en el sentido de cuidar que la autonomía del IFE no sea vulnerada o menoscabada por la existencia de un órgano de control interno cuyo titular sea electo pro la Cámara de Diputados, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presente. De igual manera se han manifestado preocupaciones por la propuesta de dotar a dicho órgano interno de facultades para sancionar incluso a los consejeros electorales y al consejero presidente del Consejo General.

Las Comisiones Unidas han analizado con detenimiento las diferentes aristas e implicaciones de la propuesta contenida en la Iniciativa y han llegado a la conclusión de que resulta armónica con la autonomía y principios rectores que la Constitución establece para el Instituto Federal Electoral y con su elevada responsabilidad.

Si bien, como se afirmó previamente, los principios rectores previstos por el artículo 41, resultan aplicables a los Estados, la forma en que se llevará a cabo el nombramiento del citado contralor general, no se trata de un principio constitucional, sino de una regla dirigida únicamente al Instituto Federal Electoral, al cual le resulta aplicable en exclusiva. En consecuencia, no resulta obligatorio para los Estados, establecer una figura idéntica en cuanto a su configuración, facultades y designación.

Lo anterior, no quiere decir que los Congresos estatales cuenten con libertad absoluta para emitir cualquier tipo de reglamentación al respecto, sino que pueden establecer las normas atinentes a controlar al órgano electoral que consideren más convenientes dentro de su sistema electoral, siempre y cuando cumplan con los principios constitucionales que resulten aplicables.

En el caso, lo que importa será que en el desempeño de sus facultades el Instituto Electoral se rija por los principios propios de la materia, certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad. Así como que en su calidad de órgano del Estado y atendiendo al carácter de servidores públicos que tienen quienes

La autonomía que nuestra Constitución otorga a los entes públicos que ella misma señala tiene propósitos bien definidos para cada caso. El objetivo común es impedir que los poderes públicos, cualquiera de ellos, interfieran, obstaculicen o influyan sobre las decisiones que en el ejercicio de sus facultades adoptan los entes autónomos.

Sin embargo, autonomía no es autarquía. Los organismos autónomos están sujetos al marco general de obligaciones y responsabilidades establecidos por la Constitución y el orden jurídico mexicano. Conviene entonces avanzar en la normatividad que permita la efectiva y oportuna rendición de cuentas de esos organismos del Estado mexicano que, se insiste, siendo autónomos no son autárquicos.

Es de toda evidencia que el titular de un órgano de control interno no debiera ser designado por los sujetos que están cometidos al control que la ley establece; ello convertiría a los controlados en juez y parte, con efectos nocivos como los ya observados en un caso no muy distante en el propio Instituto Federal Electoral. (...)"

se desempeñan en él, se cumpla con los principios de transparencia y rendición de cuentas que establece la Constitución Federal para todos los órganos estatales

A efecto de verificar lo anterior, es pertinente citar el marco que regula a la Contraloría interna del citado órgano autónomo.

La Contraloría interna del Instituto Electoral Veracruzano es el órgano encargado de la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de los órganos directivos y ejecutivos del propio Instituto³³, para lo cual cuenta con autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones³⁴.

El titular de dicho órgano, para su designación, debe cumplir con los mismos requisitos que los consejeros; tales como ciudadanía, edad, inscripción en el Registro Federal de Electores, igualmente le son aplicables las mismas prohibiciones, consistentes en no haber sido dirigente de ningún partido político en los cinco años previos a su designación, no haber tenido cargo de elección popular en los cinco años previos ni haber sido candidato en los tres años anteriores, no haber sido representante de partido político o coalición ante los consejos electorales en los tres años previos, no haber sido condenado por delito doloso, no

³³ “ARTÍCULO 138. La Contraloría Interna, es el órgano del Instituto Electoral Veracruzano, responsable del análisis y evaluación de las actividades institucionales y del desarrollo administrativo, así como de la inspección y vigilancia de los ingresos, gastos, recursos y obligaciones de los órganos directivos y ejecutivos del mismo.”

³⁴ “ARTÍCULO 141. El Contralor Interno del Instituto Electoral Veracruzano gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones, debiendo cumplirlas con estricta probidad e informando de manera ordinaria trimestralmente de su desempeño al Consejo General del Instituto y el Órgano de Fiscalización Superior del estado de manera extraordinaria, cuando el caso así lo amerite, previo acuerdo del Consejo General.”

ser ministro de culto, militar en activo o servidor público de la Federación, Estado o Municipio.³⁵

En adición a lo anterior, no podrá haber sido consejero electoral del Consejo General en los cinco años anteriores a la designación, tener título profesional de contador público o licenciado en derecho, y acreditar una experiencia mínima de cinco años en la materia.

Es importante tener en cuenta que para el desempeño de su cargo, el titular de la citada Contraloría, cuenta con ciertas

³⁵ “ARTÍCULO 139. El Contralor Interno del Instituto Electoral Veracruzano deberá cumplir lo dispuesto por los artículos 119 y 120 de este Código, además de no haber sido consejero electoral del Consejo General, en los cinco años inmediatos anteriores a la fecha de su designación, y cumplir con lo siguiente:

- I. Poseer título profesional de contador público o licenciado en derecho; y
 - II. Acreditar una experiencia propia de la materia, mínima de cinco años en el ejercicio de la profesión.
- El Contralor Interno tendrá el nivel de un Director Ejecutivo del Instituto Electoral Veracruzano.”

“ARTÍCULO 119. Para ser designado consejero electoral, propietario o suplente, se deberán cumplir los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos políticos, con dos años de residencia efectiva en la entidad;
- II. Tener más de veinticinco años de edad el día de la designación;
- III. Poseer, el día de la designación, título profesional expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, con una antigüedad mínima de tres años y acreditar conocimientos teórico prácticos en la materia político-electoral; y
- IV. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.”

“ARTÍCULO 120. No podrá ser Consejero Electoral quién:

- I. Desempeñe o haya desempeñado el cargo de dirigente en los comités nacionales, estatales o municipales, o equivalentes, de algún Partido en los cinco años inmediatos anteriores a la designación;
- II. Tenga o haya tenido cargo alguno de elección popular en los cinco años inmediatos anteriores a la designación
- III. Participó como candidato a un cargo de elección popular en los tres años inmediatos anteriores a la designación;
- IV. Desempeñe o haya desempeñado representación de Partido o coalición ante los Consejos Electorales, en los tres años inmediatos anteriores a la designación;
- V. Fue condenado por delito doloso;
- VI. Sea ministro de algún culto religioso, a menos que se separe de su ministerio de conformidad con la Constitución Federal y la ley de la materia;
- VII. Sea militar en servicio activo con mando de fuerzas, a menos que se separe de su encargo de conformidad con la Constitución Federal y la ley de la materia; o
- VIII. Sea servidor público del Estado, de la Federación o de los municipios, en ejercicio de autoridad, a menos que se haya separado de su encargo noventa días naturales antes a su designación. Se exceptúa de esta disposición a quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los organismos autónomos del Estado.”

garantías de permanencia, consistentes en que su nombramiento será por un plazo de cinco años y que sólo puede ser removido por la actualización de causas expresamente previstas en el Código Electoral³⁶.

En ejercicio de sus atribuciones, le corresponde, de manera destacada, elaborar y ejecutar su programa anual de actividades y supervisar su cumplimiento, inspeccionar el correcto ejercicio del gasto y la aplicación estricta de las partidas presupuestales que lo integren opinando sobre su ejercicio y los métodos de control, así como la administración del patrimonio, aplicar y en su caso promover las instancias internas correspondientes las acciones administrativas y legales que se deriven de los resultados de las auditorías, recibir, investigar, sustanciar y resolver las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos del Instituto, iniciar los procedimientos administrativos disciplinarios a servidores públicos del Instituto, por la supuesta existencia de hechos u omisiones que impliquen faltas a las obligaciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad³⁷.

³⁶ “ARTÍCULO 142. El Contralor Interno durará en el cargo cinco años y podrá ser removido del mismo por las siguientes causas:

I. Utilizar o revelar en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos del presente Código y demás disposiciones legales aplicables;

II. Dejar sin causa justificada, de promover ante las instancias internas correspondientes, las acciones administrativas y legales que se deriven de los resultados de las auditorías, así como dejar sin resolver, de acuerdo a su competencia, las quejas y denuncias sobre hechos que se presenten en contra de los servidores públicos del Instituto;

III. Dejar sin causa justificada, de ejecutar las sanciones derivadas de los acuerdos que recaigan sobre dictámenes presentados al Consejo General;

IV. Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia o que exista en el Instituto Electoral Veracruzano, con motivo del ejercicio de sus atribuciones;

V. Conducirse con parcialidad en el ejercicio de sus funciones, y en especial en la imposición de sanciones a que se refiere este Código; y

VI. Las demás que de conformidad con este Código y demás ordenamientos aplicables le señalen. (...).”

³⁷ “ARTÍCULO 140. Al Contralor Interno le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Por su parte, el artículo impugnado, señala:

“ARTÍCULO 123. El Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano tendrá las atribuciones siguientes:
(...)

-
- I. Elaborar y remitir a la Junta General Ejecutiva el programa anual de actividades de la Contraloría Interna, para ser incluido en el programa operativo anual del Instituto.
Así mismo, elaborar el proyecto de presupuesto de la Contraloría interna que se someterá a la aprobación del Consejo General del Instituto conforme a lo dispuesto por el artículo 146;
 - II. Ejecutar su programa anual de actividades y supervisar su cumplimiento;
 - III. Elaborar el programa operativo de las auditorías internas, estableciendo los objetivos en cada caso, así como vigilar su cumplimiento;
 - IV. Verificar y evaluar que las áreas del Instituto cumplan con sus normas, objetivos y programas establecidos, emitiendo las recomendaciones pertinentes, que generen la mejora continua del Instituto en eficiencia y calidad;
 - V. Dar seguimiento a las recomendaciones que, como resultado de las auditorías internas, se hayan formulado a los órganos del Instituto, rindiendo un informe trimestral al Consejo General;
 - VI. Emitir opiniones sobre el proyecto de presupuesto del Instituto, ante la Comisión de Administración;
 - VII. Inspeccionar el correcto ejercicio del gasto y la aplicación estricta de las partidas presupuestales que lo integren, así como la administración del patrimonio del Instituto, opinando sobre el ejercicio y los métodos de control utilizados en el mismo, en apego a la normatividad aplicable;
 - VIII. Participar en los actos de entrega-recepción de los servidores públicos, de mandos medios y superiores del Instituto, con motivo de su separación del cargo, en términos de la normatividad aplicable;
 - IX. Participar en los procedimientos de los comités y subcomités del Instituto en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, enajenaciones y obra pública, vigilando que se cumplan los ordenamientos aplicables, y en su caso, designar por escrito a sus representantes;
 - X. Recibir, sustanciar y resolver las inconformidades que presenten los proveedores respecto a actos o fallos en los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos, servicios, enajenaciones y obra pública;
 - XI. Aplicar y, en su caso, promover ante las instancias internas correspondientes, las acciones administrativas y legales que se deriven de los resultados de las auditorías;
 - XII. Recibir, investigar, sustanciar y resolver las quejas y denuncias sobre hechos que se presenten en contra de los servidores públicos del Instituto, con motivo del incumplimiento de sus obligaciones, en términos de lo dispuesto por Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y, en su caso, proponer en el dictamen las sanciones que correspondan;
 - XIII. Iniciar los procedimientos administrativos disciplinarios a servidores públicos del Instituto, por la presunta existencia de hechos u omisiones que impliquen faltas a las obligaciones establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y, en su caso, proponer en el dictamen las sanciones que correspondan;
 - XIV. En caso de conductas u omisiones graves en los términos de las fracciones I, VI y VII del Artículo 54 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; acordado que fuese el asunto por el Consejo General del Instituto, el Contralor notificará al Órgano Superior de Fiscalización del estado, la resolución respectiva;
 - XV. Ejecutar las sanciones derivadas de los acuerdos que recaigan sobre dictámenes presentados al Consejo General; y
 - XVI. Formular por conducto de su titular, los anteproyectos de los manuales de organización y procedimientos de la Contraloría Interna, considerando las variables de los programas operativos anuales del Instituto.”

XXXIX bis. Nombrar al Contralor Interno del Instituto con la aprobación de la mayoría de los Consejeros Electorales, de la lista de aspirantes que reúnan los requisitos que señale la convocatoria previamente emitida por el propio Consejo. Para su remoción, se seguirán los procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, título V, capítulo I, De las responsabilidades de los servidores públicos; (...)

Del citado precepto se advierte que, tal como se hace valer, corresponde al Consejo General realizar el nombramiento de entre los aspirantes previamente seleccionados de una convocatoria emitida por el propio Consejo.

De acuerdo con el marco previo, procede determinar si el precepto impugnado vulnera los principios constitucionales previstos por el artículo 41.

Como quedó expuesto, si bien para el caso federal, se consideró pertinente establecer un órgano interno de vigilancia, cuyo nombramiento sea realizado por la Cámara de Diputados, la finalidad de ello, es que tal servidor público, cuente con independencia en el desempeño de su cargo, para que exista un adecuado control de las finanzas del órgano constitucional autónomo.

En el caso, se estima que, no obstante que el sistema de nombramiento estatal es igual al previsto en el ámbito federal con anterioridad a la reforma constitucional de dos mil siete, con su establecimiento no se vulneran los principios constitucionales referidos, ya que si bien puede considerarse más conveniente que el nombramiento del titular del órgano fiscalizador se realice por un tercero, que no sea el propio fiscalizado, lo cierto es que como se señaló, existen ciertas garantías tendentes a permitir el cumplimiento de dichas funciones en condiciones de independencia.

En efecto, como quedó expuesto, se prevé que la Contraloría goza de autonomía funcional, lo que implica que en ejercicio de sus facultades no tiene una relación de jerarquía respecto del Consejo General del Instituto. De igual forma, las garantías de inamovilidad, que en el caso se proyectan en el nombramiento por un plazo fijo, y el establecimiento de causas limitativas por las cuales puede ser removido el Titular de la Contraloría, son elementos que permiten afirmar que el contralor no se encuentra en una posición de dependencia respecto de quienes lo nombraron.

Aunado a ello, cabe mencionar que en el supuesto de incumplimiento por parte del contralor de sus obligaciones legales en el desempeño de su cargo, le es aplicable el sistema de responsabilidades previsto en el Código Electoral –causales de destitución– y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad.

Asimismo, es relevante que por disposición del artículo 67 de la Constitución de la entidad, el sistema de fiscalización de los órganos del Estado, entre los que se encuentran los autónomos, descansa preponderantemente en la fiscalización realizada por el Congreso con lo cual dentro de este sistema se garantiza que el control de los recursos se lleve a cabo en condiciones de completa autonomía, por lo que el concepto de invalidez de referencia es infundado.

A mayor abundamiento, puede mencionarse que la previsión de una Contraloría interna satisface un criterio de constitucionalidad, en tanto que no se genera una situación de intromisión, dependencia o subordinación respecto de otros poderes³⁸.

Por otra parte, se argumenta que se duplica la actividad de fiscalización, pues ello corresponde únicamente al Congreso, lo que contraviene el artículo 67 y 33, fracción II y “XXXIX” de la

³⁸ “DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Pleno; Novena Época; XX, Septiembre de 2004; Tesis: P./J. 80/2004; Página: 1122.

Constitución local (se advierte que la cita de la fracción “XXXIX” se debe a un error tipográfico del promovente pues en la que se establece la facultad de fiscalización es la XXXII).

En relación con lo anterior, debe precisarse que efectivamente la Constitución del Estado de Veracruz en su artículo 33, fracción XXXII³⁹, prevé que corresponde al Congreso del Estado, revisar y fiscalizar las cuentas que presenten los organismos autónomos del Estado, lo cual realizará por conducto de Órgano de Fiscalización Superior⁴⁰, según lo prevé el artículo 67 de ese mismo ordenamiento.

³⁹ “ARTÍCULO 33. Son atribuciones del Congreso:

(...) II. Dar la interpretación auténtica de las leyes o decretos;

(...) XXXII. Revisar y fiscalizar las cuentas y demás documentos que presenten o se soliciten a los organismos autónomos de Estado;

(...)XXXIX. Aprobar, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, la división del Estado en distritos electorales, de acuerdo con el último censo general de población, y fijar la circunscripción y cabecera de ellos, tomando en consideración los estudios realizados por el Instituto Electoral Veracruzano; y (...).”

⁴⁰ “ARTÍCULO 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los organismos autónomos de estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

(...) III. La fiscalización en el Estado se realizará por el Órgano de Fiscalización Superior, de conformidad con las atribuciones siguientes y en los términos que disponga la ley:

a) Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado y de los ayuntamientos, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas respectivos, en los términos de la ley; (REFORMADO, G.O. 18 DE MARZO DE 2003)

b) Entregar al Congreso los informes del resultado de la revisión de las Cuentas Públicas, a más tardar durante la segunda quincena del mes de diciembre del año siguiente al de su ejercicio;

c) Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, de los Poderes del Estado, de los ayuntamientos y de los demás organismos autónomos de Estado, y efectuar visitas domiciliarias únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos; y

d) Determinar los daños y perjuicios que afecten a las haciendas públicas estatal y municipales, al patrimonio de las entidades descentralizadas y al de los organismos autónomos de Estado, y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Quinto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

El Congreso designará al titular del Órgano de Fiscalización Superior, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su cargo seis años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación

No obstante, el que se prevea adicionalmente una autoridad interna de control del Instituto no vulnera el artículo 41 constitucional, ni los artículos 33 y 67 de la Constitución local, pues de ninguna forma impide o limita las facultades del Órgano de Control del Congreso, pues las atribuciones de la Contraloría interna por lo que hace al ejercicio del gasto y aplicación de las partidas, es muy limitado, ya que su margen de actuación se circunscribe a emitir una opinión.

Con respecto a los procedimientos de responsabilidad que se sigan a los servidores públicos del Instituto Electoral, como se advierte de las disposiciones del citado Código únicamente instruirá el procedimiento y propondrá al Consejo General las sanciones que deban imponerse, quien en definitiva será el que resuelva, lo que resulta congruente con el sistema de responsabilidades administrativas previsto en la Ley de esa materia⁴¹.

requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Quinto de esta Constitución.

Para ser titular del Órgano de Fiscalización Superior del Estado se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, y V del artículo 58 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes del Estado y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera el Órgano de Fiscalización Superior del Estado para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo del Estado aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere el inciso d) de la fracción III del presente artículo.”

⁴¹ LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

“ARTÍCULO 60.- El superior jerárquico de cada dependencia o entidad, será competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas, cuyo monto sea superior a treinta veces el salario mínimo diario vigente en la zona económica donde radique el servidor público, las que están reservadas exclusivamente a la Contraloría General, quien comunicará los resultados del procedimiento al titular de la dependencia o entidad.”

En atención a lo expuesto, el concepto de invalidez deviene infundando, ya que no se vulnera el artículo 41 constitucional, ni los preceptos 33 y 67 de la Constitución local.

En relación con la fracción XXXIX, del artículo 123 (mencionado en el cuarto concepto de invalidez), el cual prevé que el Secretario Ejecutivo será designado por el Consejo General a propuesta del Presidente del mismo, el promovente se limita a decir que se retoma lo previsto por el artículo 41, fracción V, de Constitución Federal, de lo cual no se advierte concepto de violación alguno o causa de pedir.

Por lo que hace a la vulneración aducida al artículo 388 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe señalarse que resulta inoperante, en atención a que en acción de inconstitucionalidad lo que se hace es contrastar las disposiciones impugnadas a la luz de la Constitución Federal y no respecto de otras normas de igual jerarquía.

NOVENO.- VIOLACIÓN AL DERECHO DE VOTO.

El promovente señala que la reforma a la fracción VIII del artículo 120, fracción XXXIX, la adición de la fracción XXXIX bis del artículo 123 y la reforma del artículo 129 impugnadas, vulnera la garantía de votar y ser votado, pues excluye la participación de

“ARTÍCULO 61.- Si los superiores jerárquicos tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, darán vista de ellos a la Contraloría General y a la autoridad competente para conocer del ilícito.”

la vida política de los mexicanos que no militan o simpatizan en algún partido político, limitación que no encuentra justificación, pues no existe ningún bien jurídico tutelado.

Que en todos los países democráticos existe la libre participación de los ciudadanos, que permite participar en las elecciones sin tener que pertenecer a grupos o partidos políticos, derecho que se encuentra consagrado en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en la interpretación que sobre ellos han hechos los órganos encargados de su aplicación.

Que como consecuencia de lo expuesto, las reformas legales impugnadas son contrarias a lo previsto por los artículos 35, fracción II, 39, 40, 41 y 116 constitucionales.

Al respecto, cabe señalar que los artículos impugnados no se encuentran vinculados en forma alguna con el ejercicio del derecho de voto, pues como se advierte de su lectura, lo que regulan son cuestiones orgánicas del Instituto Electoral tales como los requisitos de designación para ser Consejero General, el método de nombramiento del Secretario Ejecutivo, los requisitos para acceder a éste puesto y el sistema de designación del Contralor General.

En atención a lo expuesto, puede colegirse que lo que efectivamente impugna el promovente es el artículo 38 del propio

Código Electoral⁴² que establece que únicamente los partidos, agrupaciones y coaliciones registrados ante el Instituto tendrán derecho a postular candidatos, el cual no se encuentra impugnado, ni fue objeto de reforma en el procedimiento en que se modificaron los preceptos combatidos en la presente acción, ni como se señaló tiene una relación de dependencia con éstos, ya que como quedó expuesto, regulan cuestiones completamente independientes entre sí.

A mayor abundamiento, cabe señalar que mediante la citada reforma constitucional de dos mil siete la propia Constitución Federal, en el artículo 116, fracción IV, inciso e),⁴³ estableció que las constituciones locales deben garantizar que los partidos políticos tengan el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

En consecuencia, el argumento de mérito es infundado, ya que no se vulneran los artículos constitucionales referidos.

DÉCIMO.- EFECTOS.

⁴² “ARTÍCULO 38. En cada elección, sólo tendrán derecho a postular candidatos los partidos, agrupaciones y coaliciones que obtuvieren su registro ante el Instituto, en los siguientes plazos:

I. El Partido y la Agrupación, antes del diez de octubre del año anterior al del proceso electoral correspondiente; y

II. Las coaliciones a más tardar ocho días antes de que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate.”

⁴³ “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.

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

(...) e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución; (...).”

El promovente hace valer que el veintidós de febrero del año en curso, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano aprobó que el ex Consejero Electoral Rodolfo González García pasara a ocupar el cargo de Secretario Ejecutivo de dicho órgano, por lo que solicita que el citado acto corra la misma suerte de las normas que desde su punto de vista son inconstitucionales.

Al respecto, debe señalarse que la acción de inconstitucionalidad tiene como propósito únicamente el juzgamiento de normas generales a la luz de la Constitución Federal, no obstante ello, los efectos que se impriman como consecuencia de la invalidez decretada, pueden trascender a actos concretos. Sin embargo, en el caso, el citado nombramiento encuentra su fundamento en los artículos 123, fracción XXXIX y 129 del Código Electoral, respecto de los cuales se reconoció su validez, por lo que no es procedente declarar la invalidez del citado nombramiento en vía de consecuencia, asimismo, tampoco sería procedente estudiar el acto referido por vicios propios, en atención a que en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal la acción de inconstitucionalidad únicamente procede en contra de normas generales, lo que ha sido reflejado en las tesis de jurisprudencia P./J. 22/99 y P./J. 65/2000 de este Alto Tribunal⁴⁴.

⁴⁴ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la

En atención a lo anterior, la invalidez decretada respecto del artículo 120, fracción VIII, en la porción normativa “*Se exceptúa de esta disposición a quienes desempeñen empleos, cargos o comisiones en los organismos autónomos del Estado*” surtirá sus efectos a partir de su notificación al Congreso del Estado de Veracruz.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 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, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.

No. Registro: 194,283

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Instancia: Pleno; Novena Época; IX, Abril de 1999; Tesis: P./J. 22/99; Página: 257.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES.

La acción de inconstitucionalidad que se ejerce en aras del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual toda norma debe ajustarse a los lineamientos establecidos en la Carta Magna, no es la vía procedente para impugnar actos concretos emitidos por autoridades electorales por violación a la Ley Fundamental. Ello es así, porque de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, el citado medio de control constitucional únicamente procede en contra de normas generales, entre las que se encuentran las de carácter electoral, por lo que para combatir sus actos concretos de aplicación, las partes legitimadas deben agotar los medios legales conducentes conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, de no hacerlo así, los referidos actos adquirirán definitividad. En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad debe promoverse para impugnar normas de carácter general con motivo de su publicación, y no a causa de su aplicación.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Instancia: Pleno; Novena Época; XI, Junio de 2000; Tesis: P./J. 65/2000; Página: 339.

SEGUNDO.- Se reconoce la validez de los artículos 123, fracciones XXXIX y XXXIX bis y 129 del Código Electoral del Estado de Veracruz.

TERCERO.- Se declara la invalidez del artículo 120, fracción VIII, del Código Electoral de Veracruz, en la porción normativa señalada en el considerando sexto del presente fallo.

CUARTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado y 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 unanimidad de once votos, excepto por lo que se refiere al Punto Resolutivo Tercero, el que se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia; los señores Ministros Aguirre Anguiano y Cossío Díaz la manifestaron en contra y por el reconocimiento de validez de la norma impugnada; y el último de los señores Ministros mencionados reservó su derecho para formular voto particular; por mayoría de seis votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Sánchez Cordero de García

Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia se determinó que la invalidez surta efectos a partir de la notificación de la resolución al Congreso del Estado de Veracruz, los señores Ministros Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Valls Hernández y Silva Meza votaron en contra y porque surtiera efectos a partir de la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación; la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho para formular voto concurrente en relación con el derecho mínimo de ciudadano de ser postulado a través de partidos políticos como medio de acceso a los cargos públicos de elección popular.

El considerando cuarto fue aprobado por los señores Ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia; los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas y Silva Meza se manifestaron en contra.

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

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:**

MINISTRO GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA

PONENTE:

MINISTRO GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ.

Se hace constar que esta foja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad número 69/2008, promovida por el Partido Político Nacional Convergencia, la cual fue fallada el veintidós de septiembre de dos mil ocho, en el sentido siguiente: **PRIMERO.-** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.-** Se reconoce la validez de los artículos 123, fracciones XXXIX y XXXIX bis y 129 del Código Electoral del Estado de Veracruz. **TERCERO.-** Se declara la invalidez del artículo 120, fracción VIII, del Código Electoral de Veracruz, en la porción normativa señalada en el considerando sexto del presente fallo. **CUARTO.-** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **CONSTE.**

MSD