



**EXPEDIENTE: SUP-AES-011/2002
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 27/2002, PROMOVIDA POR EL
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA**

OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL SEÑOR MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DON SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El objeto de la opinión prevista en el artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su calidad de órgano especializado en la materia, proporcione al más alto tribunal del país los mayores elementos posibles para el examen y solución de las cuestiones planteadas en la acción de inconstitucionalidad de que se trate; por tanto, las opiniones que al respecto se emitan, deben concretarse a los tópicos específicos o estrechamente vinculados a la materia electoral.

Lo anterior conduce a deslindar de la materia de esta opinión, el último de los aspectos planteados en el tercer concepto de invalidez, en el que el partido accionante aduce que el artículo 38 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, omite señalar el "término máximo por el



que se cubrirán las ausencias temporales del Secretario General”, lo que desde el punto de vista del inconforme se traduce en una violación a los principios de certeza y legalidad; lo anterior, en virtud de que el planteamiento antes precisado no forma parte, propiamente, del Derecho Electoral, ni depende de su técnica, de sus conceptos propios o su sistema, pues se trata de posibles imprecisiones en la redacción del texto normativo, que bien pueden resolverse, en su caso, mediante la interpretación sistemática de diversas normas legales.

En el primer concepto de invalidez, el actor sostiene que el artículo 7 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, reformada mediante decreto número 10 de la Honorable X Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de agosto de dos mil, contraviene los principios rectores de la materia electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, contenidos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), constitucional, al no establecer, en la estructura interna del Instituto Electoral del Estado, un órgano de vigilancia distinto a los contemplados, que tenga por atribución supervisar que los entes que conforman el propio instituto lleven a cabo las tareas que constitucional y legalmente tienen encomendadas. También considera que contraviene las facultades de vigilancia conferidas al instituto y a los consejeros electorales establecidas en el artículo 49 de la constitución local y en el artículo 12 de la ley impugnada, respectivamente.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

3

SUP-AES-011/2002

El artículo 9 de la ley combatida, establece que el Consejo General es el órgano superior de dirección del instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, órgano que está conformado por los consejeros electorales, por los representantes de los partidos y el Secretario General del instituto, precepto conforme al cual se entiende que el órgano de vigilancia del Instituto es el Consejo General, no obstante que tal atribución no se encuentre expresamente conferida en el artículo 14 de la citada ley, puesto que aún cuando no se le confiere expresamente la de vigilancia, el artículo 9 le otorga dicha facultad, y al entender a dicho cuerpo de leyes como una unidad, se concluye que el Consejo General, contrariamente a lo considerado por el actor, constituye el órgano de vigilancia en el cual sí tienen intervención los partidos políticos.

Por otra parte, conforme a los principios constitucionales del derecho electoral contenidos en la constitución federal, no se advierte que dicha ley fundamental establezca de manera expresa, la necesidad de que los consejos electorales locales cuenten con un órgano de vigilancia que se ocupe de supervisar las actividades de los demás entes que conforman el instituto.

Ahora, si lo que pretende el partido actor es que se establezca una comisión de vigilancia, como la prevista en el artículo 41, fracción III, párrafo segundo, de la constitución



federal, que se conforma mayoritariamente por partidos políticos, ésta no sería necesaria a nivel local, pues su labor fiscalizadora únicamente se circunscribe al padrón electoral, actividad que no es realizada por los institutos locales.

Como segundo concepto de invalidez, el Partido de la Revolución Democrática aduce la inconstitucionalidad de los artículos 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo, porque, según dicho partido, en tales preceptos se le otorgan facultades a la junta general del instituto que deben corresponder al consejo general del citado instituto, con lo que, según el demandante, se establecen dos órganos que toman las decisiones en el Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo. Afirma el actor que, si bien es cierto que el consejo general de ese instituto electoral decide al final sobre las tareas ejecutivas realizadas por la junta general, es cierto también que, en su concepto, el órgano que va a realizar y a tomar las decisiones de cómo se hacen tales tareas es la citada junta, lo que es inconstitucional, según su dicho, porque en la referida junta los partidos políticos no tienen voz y voto en la realización de esas tareas, lo cual viola, concretamente los preceptos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a que los partidos políticos son partícipes y garantes del desarrollo de los procesos electorales.



En opinión de esta sala, los artículos impugnados no violan los preceptos constitucionales aducidos por el partido accionante.

Con la simple lectura de los preceptos impugnados y del artículo 9 de esa ley orgánica se constata, tal y como lo reconoce el propio accionante en el cuadro comparativo que transcribe en su demanda, que el órgano máximo de dirección y, en consecuencia, el que toma las decisiones de los programas, políticas, aprobación de nombramientos, etcétera, es el consejo general de dicho instituto. La junta general es de naturaleza meramente operativa, es decir, es una junta de carácter "ejecutivo", cuyas atribuciones le son conferidas por la propia ley.

El propio partido impugnante en los ejemplos que cita en su demanda, como son, "la elaboración de reglamentos internos, el procedimiento de selección y designación de los consejeros de los consejos distritales, el dictamen sobre la aprobación o pérdida del registro de un partido político", destaca e incluso subraya, el aspecto de que en todos esos casos la junta **propone** al consejo los resultados de tales tareas; ese partido hace lo mismo en cuanto a citar y subrayar la circunstancia de que el órgano colegiado que resuelve y decide es el consejo general.

En consecuencia, en concepto de esta sala, no hay base legal alguna para sostener, como lo pretende el promovente, que existan dos órganos de dirección y toma de



decisiones en la estructura e integración del Instituto Electoral del Estado de Quintana Roo.

En lo más favorable al promovente, se puede decir que parte de la premisa inexacta de que por el hecho de que la junta realiza y ejecuta las citadas funciones, ello quiere decir que es el órgano que aprueba, pero como ya se vio tal circunstancia es imprecisa, puesto que el órgano colegiado que decide y resuelve sobre esas tareas es el consejo general, en el cual sí tienen representación y derecho a voz los partidos políticos, por lo que en las respectivas sesiones del citado consejo podrían hacer valer su opinión respecto a los puntos que, en todo caso, "proponga" la junta general.

De ahí que, en opinión de esta sala, como ya se dijo, no se dé, en el caso, la aducida inconstitucionalidad de los preceptos legales en examen.

En cuanto al tercer concepto de invalidez, esta sala superior considera que los argumentos planteados por el partido inconforme en los que aduce substancialmente que los procedimientos previstos en los artículos 30 y 38 de la citada ley orgánica, para cubrir las ausencias tanto del Consejero Presidente como del Secretario General, respectivamente, contravienen lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución federal por el partido accionante, se circunscriben a tres aspectos: 1) En el supuesto de que el Secretario General del Consejo General supla la ausencia del Consejero Presidente de ese organismo, podrían concurrir en aquel funcionario diversas



atribuciones que lo convertirían en autoridad "absoluta", siendo cuestionable que sus actos estén regidos por los principios de autonomía e independencia, pues bajo este esquema, podría darse el caso de que quien presidiera el órgano máximo de dirección del instituto electoral sea una persona que no fue nombrada por la Legislatura local; 2) Si la falta de un término para que el Congreso de la entidad designe al Consejero Presidente Sustituto, viola el principio constitucional de certeza; y 3) Si la omisión de establecer un límite a las ausencias temporales del Secretario General, también infringen dicho principio de certeza.

Al respecto, este órgano colegiado no advierte que la previsión normativa de los procedimientos de suplencia ante las ausencias temporales o definitivas del Consejero Presidente y del Secretario General, en sí misma, vulnere en modo alguno los principios de autonomía, independencia y certeza previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la constitución federal, ni mucho menos los procedimientos establecidos en la constitución particular ni en la ley orgánica en consulta, según se verá a continuación.

Esta sala superior considera, en primer lugar, que si los artículos 49 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, y 11 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de esa entidad, determinan expresamente que corresponde al Congreso local designar al Consejero Presidente del Consejo General, entonces se concluye que aquél es el único órgano facultado para determinar lo relativo a la suplencia de dicho



funcionario, tal como lo reguló en el artículo 30 de la citada ley.

En segundo sitio, de los artículos 25 y 26 de la ley en estudio, se advierte que las suplencias que realiza el Secretario General respecto del Consejero Presidente, en caso de ausencia temporal o definitiva; son de orden temporal, pues aun cuando la ausencia sea definitiva, aquél se encargará del despacho del funcionario ausente, hasta en tanto el Congreso local nombre al Consejero Presidente Sustituto, sin que exista posibilidad que permanezca en el encargo de manera indefinida, como lo afirma el inconforme.

Por otra parte, esta sala advierte que si bien al encargarse el Secretario General del despacho del Consejero Presidente, durante sus ausencias, esta situación podría generar ciertos y determinados conflictos de tipo instrumental, tales como cuando los dos funcionarios deben actuar de manera conjunta, por ejemplo al firmar los acuerdos y resoluciones que emita el Consejo General; también lo es que el legislador previó que, de darse ese escenario, quien supliría las ausencias del Secretario General (por encargarse del despacho del Consejero Presidente) sería el titular de la Dirección Jurídica de dicho Instituto, según lo dispuesto por el artículo 38 de la citada ley orgánica.

Aunado a lo anterior, de la comparación de los artículos 14, 29, 41 y 44 de la citada ley orgánica, normas que regulan, respectivamente, las atribuciones del Consejo



General, del Consejero Presidente y del Secretario General, se observa que dicho consejo es en realidad el órgano superior de dirección y el facultado para decidir los aspectos más relevantes del proceso electoral, y vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto; sin que en modo alguno pueda existir esa autoridad "plenipotenciaria" que afirma el partido accionante, pues las atribuciones conferidas tanto al Consejero Presidente como al Secretario General, son de corte eminentemente ejecutivo, pues, incluso, corresponde al citado consejo nombrar y remover al Secretario General y a los directores de área; de ahí que no se advierta que se vulneran los principios de autonomía en el funcionamiento y de independencia en las decisiones del organismo electoral.

Además, en todo caso, si se considerara que el Secretario General realizó conductas contrarias a los principios rectores de la función electoral, el propio Consejo General, según el artículo 39 de la ley orgánica en comento, lo podrá remover de su cargo y, en consecuencia, dejaría de atender el despacho de la presidencia de ese organismo; o en su caso, los partidos políticos pueden hacer valer los medios de impugnación conducentes para revocar, modificar o anular los actos y resoluciones que consideren contraventoras de la constitución y de la ley.



Por otra parte, cuanto hace al argumento de que ante la omisión del Legislativo sobre el término en que debe designarse al Consejero Presidente Sustituto, esta sala estima que tampoco se advierte vulneración alguna al principio constitucional de certeza, pues, en primer lugar, contrariamente a la afirmación del promovente, se dota de mayor certeza al proceso electoral, el hecho de que el Congreso local previera la forma en que no quedaría acéfala la presidencia del organismo ante un eventual suceso de ausencia del Consejero Presidente; y, en segundo, se insiste, si dicho Congreso considerara que quien suple temporalmente a dicho consejero no cumple correctamente con su encargo, tiene en todo momento la atribución de nombrar a quien lo sustituirá.

Consecuentemente, este órgano colegiado considera que el artículo 30 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo no vulnera lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y por cuanto hace al diverso numeral 38 de la citada ley, no se emite opinión alguna.

En virtud de lo anterior se concluye lo siguiente:

PRIMERO. El artículo 7 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, no contraviene lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Los artículos 31, 32 y 33 de la ley orgánica del instituto Electoral de esa entidad, no infringen los artículos 41 y 116 de la constitución federal.

TERCERO. El artículo 30 de la citada ley orgánica no vulnera lo previsto en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la constitución general de la república.

CUARTO. No se emite opinión respecto del artículo 38 de la ley orgánica mencionada.

México, Distrito Federal, a siete de octubre de dos mil dos.

MAGISTRADA PRESIDENTA POR MINISTERIO DE LEY


ALFONSINA BERTA NAVARRO HIDALGO

MAGISTRADO


LEONEL CASTILLO GONZÁLEZ

MAGISTRADO


ELOY FUENTES CERDA

MAGISTRADO


**JOSÉ DE JESÚS OROZCO
HENRÍQUEZ**

MAGISTRADO


MAURO MIGUEL REYES ZAPATA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS


FLAVIO GALVAN RIVERA