



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-AES-51/2006
ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:
29/2006.
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 LA MINISTRA DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ
CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, CON FUNDAMENTO EN LO
DISPUESTO 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.

FEDERACIÓN
DE LA NACIÓN
ACUERDOS
PROVERSALES
ACIONES DEL
DADO

En la demanda se advierte que el Partido de la
Revolución Democrática promovió acción de
inconstitucionalidad, contra actos del Congreso del Estado de
Yucatán y del Gobernador Constitucional de esa entidad
federativa, consistentes en la aprobación y promulgación de
los Decretos 677, 678 y 679, por los que se reformaron
diversos artículos de la Constitución del Estado de Yucatán y
se creó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales
de esa entidad, publicados en el Periódico Oficial del propio
estado, el diecinueve y el veinticuatro de mayo de dos mil
seis.

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 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, cuyas peculiaridades no sean compartidas con otras disciplinas jurídicas.

Asimismo, en relación con los temas propios de la materia electoral, esta Sala Superior ha estimado innecesario emitir una opinión, en relación con los tópicos examinados en la resolución de otras acciones de inconstitucionalidad, respecto de los cuales ya existe criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se considere pertinente abundar en algunas cuestiones o expresar nuevos argumentos.

A continuación se desglosan los puntos planteados en la acción de inconstitucionalidad, mediante rubros temáticos, y se formulan las consideraciones pertinentes.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

I. La elección por el principio de mayoría no debe influir en la de representación proporcional.

En el primer concepto de invalidez, se hace valer la inconstitucionalidad de los artículos 20 y 21 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, así como de los diversos 290, 294, 297 y 298 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del mismo Estado, por considerar que vulneran el derecho de voto y el sistema de representación proporcional establecidos en los artículos 1 primer párrafo, 35 fracción I, 41 primero y segundo párrafos y 116 fracción II párrafo tercero, y fracción IV inciso b), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El partido inconforme considera opuesto a las bases constitucionales que en la lista para la asignación de diputados de representación proporcional por cada partido, se alternen candidatos de la lista votada por este principio, con candidatos a diputados votados por mayoría relativa, que no alcancen el triunfo en sus respectivos distritos uninominales, porque si estos últimos no fueron votados por el principio de representación proporcional, sino para una diputación de mayoría relativa, la asignación se haría a partir de una lista distinta a la votada por los electores, incluida en el reverso de las boletas electorales.

Este concepto de invalidez no requiere opinión por esta Sala Superior, en atención a que, sobre el tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido pronunciamiento, en la tesis de jurisprudencia publicada con el rubro **DISTRITO FEDERAL. EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, QUE PARA LA ELECCIÓN DE LOS DIPUTADOS A SU ASAMBLEA LEGISLATIVA PREVÉ EL ARTÍCULO 11 DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE CERTEZA CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 122, APARTADO C, BASE PRIMERA, FRACCIONES I Y V, INCISO F), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, Y EL 37 DEL ESTATUTO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, donde sustancialmente consideró que la posibilidad de definición de las listas de los diputados de los partidos políticos, una vez concluida la jornada electoral, significa elegir diputados a través de listas no votadas, lo cual le quita el carácter de definitivo al registro de listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, en contravención del principio de certeza.

II. Transgresión al derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones locales.

En el segundo concepto de invalidez, el inconforme alega la inconstitucionalidad de los artículos 98, 99 fracción I, 101, 102 y 105 de la Ley de Instituciones y Procedimientos electorales del Estado, por lo siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

a) Vulnera el artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que, al establecer causas por las cuales la autoridad administrativa electoral puede suspender la inscripción de los partidos políticos nacionales, durante un proceso electoral, y con esto, impedirle la participación en la contienda, se restringe el derecho de los partidos nacionales a participar en las elecciones locales, previsto constitucionalmente.

b) Se autoriza a la autoridad electoral del Estado a decidir sobre el derecho de permitir o no el ejercicio de ese a los partidos políticos nacionales, a participar en las elecciones estatales, que sólo puede ser restringido por la propia Constitución General.

c) Las causas previstas para suspender la inscripción sólo pueden ser objeto de sanción por las autoridades federales, en los términos previstos en las leyes federales, especialmente las contempladas en las fracciones V y VI del artículo 98 de la ley electoral local.

d) La prevalencia de las disposiciones impugnadas permitiría la suspensión, en cualquier momento, y con efectos inmediatos, con la posibilidad de impedir el agotamiento de los medios de impugnación correspondientes, antes de la jornada electoral, con la consecuente irreparabilidad de la violación.

En opinión de esta Sala Superior, le asiste razón en parte al promovente.

En principio, cabe precisar que en la Constitución General de la República no se encuentra, deduce o infiere, alguna disposición, postulado o principio que prohíba a las legislaciones electorales de los Estados federados sancionar a los partidos políticos nacionales con su no participación en algún proceso electoral, o que reserve esa posibilidad como facultad exclusiva para la propia ley fundamental o para la legislación federal, por lo cual se estima que las legislaturas estatales, conforme al principio de distribución de las competencias constitucionales, relativo a que todo lo no conferido a la federación corresponde a los Estados, sí tienen facultades para sancionar de ese modo a los partidos políticos nacionales, siempre y cuando la duración sea temporal y no exceda de un proceso electoral, además de que resulte imponible sólo ante conductas sumamente graves, que guarden proporción a tan severo reproche.

En primer lugar, aunque dicho ordenamiento supremo reconoce el derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones estatales y municipales, el mismo prevé que las formas de su intervención en el proceso electoral estén reguladas en la ley (artículo 41, fracción I), y esto es totalmente comprensible, pues es preciso que se cumplan o respeten los principios rectores en materia electoral



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

establecidos en la propia Carta Magna, para la elecciones libres, democráticas y auténticas, a través del voto universal, libre, secreto y directo; con respeto a la equidad en el acceso a las prerrogativas de los partidos; con prevalencia del financiamiento público sobre el privado, con el apego a los topes de gastos de campaña, y conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, (artículos 41 y 116, fracción IV), para lograr los fines perseguidos, y por tanto, tomar todas las medidas necesarias para evitar las conductas contraventoras.

De igual forma, el artículo 116, fracción IV, inciso i), de la ley fundamental, exige que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral determinen las faltas en esa materia, así como las sanciones que deban imponerse. Esto significa que, para salvaguardar los principios y valores de esta materia, es preciso prevenir y reprimir las conductas transgresoras, y una manera de hacerlo puede ser mediante la suspensión de la inscripción de los partidos nacionales, y la suspensión temporal de su participación en las elecciones locales, cuando la gravedad de las faltas se encuentre en proporción con la de una sanción tan severa.

En esas condiciones, es válido concluir que la Constitución autoriza a los Estados para sancionar las faltas en materia electoral, cuando esto resulte indispensable para salvaguardar sus principios y valores, de suerte que la

previsión, en las leyes de un Estado, sobre la posibilidad de decretar la suspensión de la inscripción o acreditación de un partido político nacional, de los registros electorales, como sanción por la comisión de ciertas conductas, no es por sí mismo inconstitucional, siempre y cuando sea la única medida idónea para la preservación de los valores protegidos, y resulte proporcional a las faltas respectivas.

El principio de proporcionalidad de los mandamientos de autoridad, que debe estar presente en todo acto de molestia, tiene su fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se garantiza la libertad, dignidad y privacidad, al imponer a toda autoridad la obligación de respetarlos, y la exigencia de fundar y motivar debidamente las determinaciones en que se requiera causar una molestia en ellas a los gobernados, pues la restricción eventual y permitida del ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos, es una medida muy fuerte que sólo puede encontrar justificación ante atentados contra el estado de derecho de semejante magnitud, y ser la única medida y la última, eficaz para disuadir a los infractores de incurrir en tales infracciones.

Las comentadas disposiciones constitucionales ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades de sanción, que alcanza a la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

función del legislador, al establecer las sanciones imponibles a ciertas faltas.

Conforme a ese principio, las sanciones establecidas han de ser idóneas, necesarias y proporcionales. Idóneas, porque resulten aptas y eficaces para prevenir o, en su caso, reprimir la falta en cuestión; necesarias, porque resulten las mínimas indispensables para lograr el objetivo de salvaguardar ciertos valores jurídicos, y proporcionales, en cuanto debe haber correlación entre el valor tutelado y la sanción prevista: a mayor afectación del valor transgredido, mayor intensidad de la sanción.

En ese sentido, conviene analizar si corresponden con tales principios los supuestos de faltas por las cuales las autoridades electorales yucatecas podrán imponer la suspensión de la inscripción de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con el artículo 98 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Yucatán.

a) El primero se refiere al incumplimiento grave y sistemático de las obligaciones previstas en la propia ley a los partidos nacionales.

En este supuesto se considera proporcional la sanción, porque el incumplimiento de las obligaciones, en las condiciones señaladas, pone en riesgo a todo el sistema

electoral y a cada proceso específico, pues el incumplimiento en las condiciones previstas afectaría a los valores de mayor trascendencia en materia electoral, como la universalidad, libertad y secrecía del sufragio, la equidad en el acceso a las prerrogativas, la obtención de elecciones libres y auténticas, pero tendría que aplicarse después de que otras sanciones fuertes no hubieran conseguido inhibir la conducta infractora del partido, y no en una primera ocasión.

Ciertamente, un partido en esas condiciones, que pretende participar en el juego electoral, sin respetar las reglas, puede ser excluido de él, la medida resulta idónea porque con ella se impediría la afectación a los bienes de mayor importancia; necesaria, porque de otro modo podría motivarse el fraude a la ley, de suerte que al partido político no le importara recibir una sanción menor, mientras estuviera en condiciones de llevar a cabo la mencionada conducta.

b) El segundo supuesto consistente en **promover, apoyar, dirigir o ejecutar acciones que induzcan a la violencia con la finalidad de alterar la decisión popular manifestada en las urnas.**

Este caso significa prevalerse de medios ilícitos para afectar la libertad del voto, fundamentalmente, porque a sabiendas de la tendencia del sufragio, se busca la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

confrontación o la intimidación para lograr un resultado diferente, o favorable a los propios intereses.

En esas condiciones, los votantes no emitirían su sufragio por propia convicción o voluntad, sino guiados por el miedo o la discordia, principalmente; o incluso, se abstendrían de votar, lo cual podría llevar a un resultado diferente.

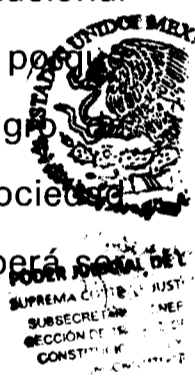
Por estas razones, se considera que cuando un partido nacional lleva a cabo esa conducta, sí resulta proporcional suspenderle su inscripción por una elección, ya que se transgreden principios pilares de las elecciones democráticas: la libertad del voto y las elecciones auténticas.

c) La tercera hipótesis se da por **aceptar tácita o expresamente cualquier clase de recursos en numerario o en especie, proveniente de partidos políticos, entidades extranjeras o de ministros de cultos de cualquier denominación religiosa.**

Es verdad que a través de la previsión de esa conducta como falta se pretende salvaguardar el valor de la independencia y autonomía de los partidos políticos y, por consiguiente, de los intereses nacionales, de suerte que éstos no se vean sustituidos por los extranjeros, ni sometidos a sus determinaciones, resulta importante, al

tutelar inclusive a la soberanía nacional. Sin embargo, la afectación a ese valor puede tener distintos grados, desde leve hasta muy grave, y en ese sentido, no siempre tendría que sancionarse con impedir la participación del partido en alguna elección.

Esto es, como en el supuesto legal no hay distinción alguna en ese sentido, la falta puede consistir en la recepción o aceptación de cualquier cosa, servicio o cantidad de dinero, por mínima que sea, para lo cual sería desproporcional suspender la inscripción del partido nacional para impedirle participar en una elección. Lo anterior, por ejemplo, en el ejemplo, la afectación sería mínima, el peligro de vinculación con intereses ajenos a los públicos de la sociedad mexicana sería mínimo, de suerte que, el reproche deberá ser menor.



En cambio, si las aportaciones recibidas resultan ser por ejemplo, de organizaciones delictivas o de gobiernos extranjeros, o son de gran cuantía, que hagan presumir mayores compromisos para favorecer a los intereses que lo apoyaron, entonces sí se justificaría la sanción privativa de participar en una nueva elección.

En tal virtud, la proporcionalidad, en el supuesto de que se trata dependerá del caso concreto, por lo cual no siempre su comprobación justificará la suspensión de la inscripción de



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

13

SUR-AES-51/2006

los partidos políticos nacionales, lo que podría conducir a la Corte a emitir una sentencia interpretativa.

d) Se prevé la hipótesis de **acordar** (los partidos) que **sus diputados electos no se presenten al desempeño de su representación popular.**

Con esta disposición se protege el funcionamiento mismo del Estado, a través del desempeño de uno de sus tres poderes, el legislativo, al que corresponde la emisión de las leyes y decretos para propiciar la convivencia armónica y el desarrollo de la sociedad, por lo cual, la paralización de sus funciones puede afectar esos valores o incluso, implicar un retroceso en el desarrollo de las instituciones.

El acuerdo previo del partido para que sus representantes populares no asistan a las sesiones del Congreso se convierte en una invitación a que éstos violen la ley, pues por disposición del artículo 26 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, los diputados electos están obligados a asistir al desempeño de su cargo.

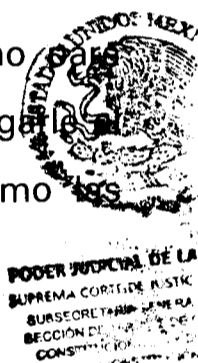
Sobre todo, significa impedir el ejercicio de sus funciones dentro del órgano estatal, lo que puede llevar a que no se reúna el quórum necesario para sesionar válidamente, o bien, impedir la aprobación de alguna iniciativa para la cual se exija alguna mayoría especial.

En esa virtud, esa conducta, por las graves consecuencias que puede traer consigo, requiere ser reprimida o inhibida, para lo cual esta Sala Superior encuentra proporcional la suspensión de la inscripción del partido nacional que incurra en la mencionada conducta.

e) En cuanto a la fracción V, se prevé el caso de **no participar en un proceso electoral ordinario, con candidatos propios o en coalición.**

Esta conducta no es de tal manera grave como imponer la suspensión de la inscripción y, con eso, negarle el derecho a participar en los comicios locales, así como las prerrogativas respectivas.

Aunque pueda considerarse, en principio, que la ausencia de fuerzas políticas en los comicios pueda representar la limitación de las opciones entre las cuales deban elegir los ciudadanos, puede haber múltiples factores o circunstancias que justifiquen la falta de participación de un partido en algún proceso electoral ordinario, sea porque signifiquen un obstáculo para su realización, o porque así resulte necesario para los intereses y la subsistencia misma del partido. Por ejemplo, la existencia de conflictos internos que impidan o hagan difícil la definición de los candidatos; la carencia de los elementos materiales o humanos necesarios para afrontar adecuadamente la contienda electoral; la





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

15

SUP-AES-51/2006

142

necesidad de dar prioridad a otra u otras elecciones que concurren, en las cuales resulte crucial su participación, por depender la subsistencia de su registro como partido político de la votación que logre en esas otras elecciones, y por lo cual requiera enfocar todos sus recursos y elementos hacia ellas.

Asimismo, la falta de participación de un partido en alguna elección local lleva en sí misma como sanción, que no tendría derecho a recibir prerrogativas para ese fin.

Por estas razones, esta Sala Superior considera desproporcional, restringir al partido su participación en otros comicios, al suspenderle su inscripción.

f) Se establece el caso de **haber dejado de cumplir los requisitos necesarios para obtener el registro.**

Tratándose de partidos políticos nacionales, en realidad no se trata de un registro, sino de inscripción, en términos del artículo 33 del mismo ordenamiento electoral local.

Conforme a ese precepto, para que los partidos nacionales puedan participar en los comicios locales es necesario obtener una inscripción ante la autoridad administrativa electoral del Estado, para lo cual se requiere presentarle una solicitud de inscripción, y acompañar copia

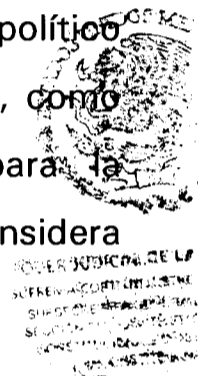
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
FEDERACIÓN
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

certificada del registro ante el Instituto Federal Electoral, así como un ejemplar de los documentos básicos.

En ese sentido, el supuesto en cuestión en realidad se trata de la improcedencia de la inscripción, ante el incumplimiento de los requisitos para obtenerla, caso en el cual no cabría hablar de una *suspensión de la inscripción*.

Sin embargo, si lo que se pretende es, además de la improcedencia de la inscripción, impedir al partido político nacional su participación en alguna elección posterior, como sanción por no haber cumplido los requisitos para la inscripción, entonces la medida o sanción sí se considera desproporcional.

Lo anterior, porque se trata de la insatisfacción de requisitos sencillos, prácticamente de mero trámite, ya que los necesarios para formar el partido político ya fueron satisfechos ante la autoridad administrativa electoral federal, de suerte que ante la autoridad local únicamente se necesita demostrar la existencia del registro concedido por aquella. Además, los documentos básicos ya fueron aprobados por la autoridad federal, y sólo se requiere su presentación ante la autoridad local; todo esto, junto con la solicitud de inscripción.





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

En esa virtud, sería excesivo, innecesario y desproporcional castigar la insatisfacción de tales requisitos con el impedimento para participar en elecciones locales, subsecuentes, porque en realidad se restringiría el derecho de los partidos políticos para hacerlo, y se obstaculizaría el cumplimiento de sus funciones, por el incumplimiento de un trámite sencillo.

En el tercer concepto de invalidez, el demandante señala que el artículo 71, fracción IV, inciso b), apartado 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales contraviene lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución General, porque al prever que los partidos políticos podrán recabar, como financiamiento privado, hasta un 20% del total del financiamiento público que corresponda a todos los partidos políticos, propicia que el financiamiento privado prevalezca sobre el público.

Este concepto de invalidez no será motivo de opinión por esta Sala Superior, en atención a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido pronunciamiento al respecto, específicamente en la tesis de jurisprudencia **PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 47 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES QUE ESTABLECE EL MONTO MÁXIMO PARA SU AUTOFINANCIAMIENTO, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN**

FEDERAL, donde esencialmente consideró que el precepto constitucional citado no prevé porcentaje o cantidad alguna como tope máximo, ni tampoco prohíbe que las Legislaturas Locales puedan otorgar el derecho a los partidos políticos de autofinanciar sus actividades.

Además, la propia Suprema Corte de Justicia, al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2005, respecto al tema del límite máximo de financiamiento privado tratándose de precampañas en el estado de Colima, consideró que la circunstancia fáctica referente a que en ciertos casos el posible financiamiento privado prevalecería sobre el público implicaría hacer depender de la aplicación de la norma su validez constitucional, lo cual no es permisible en la medida de que su contenido jurídico debe examinarse con independencia del número de sus destinatarios que simultáneamente se coloquen en el supuesto normativo, o del posible ejercicio al máximo de la flexibilidad que autorice la disposición legal para actuar en determinado sentido.

Estas consideraciones del máximo órgano jurisdiccional resultan aplicables al tema planteado en la acción de inconstitucionalidad en la cual se opina, pues en el concepto de invalidez que se analiza la inconstitucionalidad de la norma se hace depender de su aplicación a casos concretos.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

En el cuarto motivo de inconformidad, el partido actor hace valer la inconstitucionalidad de los artículos 16, apartados A, fracción I, y C, fracción I; 24; 25, 30, fracción XVI; 100 y los transitorios primero y segundo a octavo de la Constitución Política de Yucatán, así como de los artículos 1 fracciones IV y V, 2, 4, 111, 112, 114, 115, 116, 119, 120, 121, 126, 127, 128, 134, 170, 179, 187, 230 fracción I, 288, 294, y los transitorios primero, segundo, sexto, octavo, noveno, undécimo, duodécimo y décimo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La base de la inconformidad radica en que, en concepto del actor, los preceptos impugnados, a través de la creación de un nuevo organismo electoral, en realidad pretenden separar del cargo a los anteriores integrantes, lo cual riñe con los principios en materia electoral, pues lo único que hace la reforma es cambiar la denominación del órgano y modificar algunas de sus atribuciones, lo cual no puede servir de sustento para destituir a sus integrantes.

En opinión de esta Sala Superior, los preceptos transitorios impugnados, en cuanto establecen la remoción de los integrantes del Instituto Electoral del Estado y la designación de nuevos consejeros electorales, contravienen el principio de independencia, rector de la materia electoral, por lo siguiente:

El artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución General de la República establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que 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.

La independencia de los integrantes de las instituciones electorales implica toda desvinculación respecto de cualquier órgano del Estado y de toda persona física o moral, por lo que sus actos deben obedecer sólo al mandato de las normas rectoras de su función, es decir, la sujeción al principio de legalidad electoral. La independencia significa la existencia de funcionarios que no guarden dependencia en ningún sentido, ni mucho menos relación de jerarquía con los funcionarios de los poderes públicos.

Para la consecución de ese principio constitucional, los sistemas jurídicos suelen prever, como garantías de la independencia de los funcionarios, un conjunto de mecanismos jurídicos tendentes a la salvaguarda y realización del mencionado valor.

Como herramientas usuales para garantizar la independencia personal de los integrantes de determinado



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

órgano, que los proteja ante posibles intervenciones de los otros poderes en su labor, en los sistemas jurídicos se pueden encontrar las siguientes:

a) Inamovilidad. Se debe garantizar que el ejercicio del cargo sea por un periodo determinado, dentro del cual no podrán ser separados, suspendidos o trasladados sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley. Se trata en definitiva de garantizar la estabilidad y seguridad profesional y jurídica del desempeño de la función.

En efecto, la garantía de inamovilidad durante el tiempo del encargo, implica que no haya posibilidad de remoción por algún funcionario o poder del Estado, sin que tal remoción puede provenir exclusivamente por las causas que, de manera típica y limitada, se prevén en las legislaciones con motivo de conductas atribuidas al funcionario y que éstas se encuentren plenamente demostradas.

b) Independencia económica: El Estado debe garantizar una retribución adecuada a la dignidad de la función, la cual no podrá ser reducida durante el tiempo que dure en el desempeño del cargo.

c) Establecimiento de un régimen de incompatibilidades y prohibiciones. Las incompatibilidades (como por ejemplo la del desempeño de todo cargo público o privado retribuido) y

las prohibiciones (pertenecer a partidos políticos o sindicatos) son garantía de independencia.

Estas garantías generales se encuentran previstas en el sistema jurídico rector de la función electoral en el Estado de Yucatán, aun desde la emisión del anterior Código Electoral, pues en éste se establecían los requisitos para ser consejero ciudadano, que durarían en su encargo seis años con la posibilidad de ser ratificados hasta por un periodo más, y que la retribución económica, durante el año de la elección, sería equivalente a la de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y del 50% en los años restantes. Además, en la Constitución se prevé todo un título de responsabilidades de los servidores públicos, y en la ley reglamentaria se precisa en qué casos podrán ser separados de su cargo.

Estas garantías, aunque con las adecuaciones a la actual denominación del órgano encargado de organizar las elecciones, se reiteran en la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Yucatán.

El conjunto de herramientas citadas tiene como finalidad impedir la intromisión de cualquier poder en el desarrollo de la función electoral, para que los integrantes del órgano estén libres de toda presión externa al desarrollar sus actividades, de tal forma que si un acto legislativo se emite con el evidente propósito de remover a los integrantes de un



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

23

SUP-AES-51/2006

órgano que goza de las garantías apuntadas, esto sería contraventor del principio de independencia que rige la materia electoral, porque haría nugatorias todas las herramientas consagradas en el sistema jurídico para lograr la consecución de ese fin.

Esto no significa que las legislaturas no puedan reformar la estructura, competencias y atribuciones del órgano encargado de organizar las elecciones, y que con motivo de tal modificación surja la necesidad de llevar a cabo una nueva integración del órgano, pero esto sólo será posible cuando se trate de una modificación sustancial que amerite la intervención de nuevas personas dado el carácter particular de su perfil o idoneidad, o bien, que con motivo de la reforma surja alguna incompatibilidad de los actuales integrantes del órgano.

En efecto, la garantía de independencia no llega al extremo de impedir cualquier modificación en la integración del órgano, sino sólo cuando se trate de aquellas reformas accidentales que no alteren la esencia de sus atribuciones, de tal forma que los actuales integrantes, por sus características particulares, sigan teniendo las calidades establecidas por la ley para ocupar dichos cargos.

De este modo, los casos en que pudiera justificarse la destitución de los integrantes del órgano electoral, podrían ser, a manera de ejemplo, los siguientes:

a) Cuando con motivo de la reforma sustancial que se haga a las leyes electorales, se atribuyan competencias o atribuciones completamente distintas a las desarrolladas con anterioridad, que requieran de conocimientos especializados.

b) Por la fusión de dos o más órganos para que las actividades desarrolladas por cada uno se concentren en un solo ente, de modo que el desempeño de los integrantes del órgano, en el otro tipo de actividades, pueda perjudicar, inclusive, el desarrollo de las otras actividades, por la falta de experiencia de los funcionarios.

Lo anterior excluye la posibilidad de que se utilice cualquier modificación accidental a la normativa electoral como pretexto para destituir a los integrantes del órgano electoral, cuando en el fondo subyace claramente el mero propósito de cambiar a las personas.

Sostener lo contrario conduciría al extremo de permitir que, bajo el pretexto de cualquier reforma en la competencia, atribuciones, estructura u organización del instituto electoral, que no afectara la esencia de dicho organismo, en realidad se permitiera la remoción de sus integrantes, lo cual



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

propiciaría que éstos pudieran ser objeto de presiones externas para encauzar su actuar en un sentido determinado, en franca violación a las garantías tendientes a salvaguardar el principio de independencia.

Partiendo de ese marco normativo, en el caso bajo estudio, del conjunto de reformas a la Constitución de Yucatán y la emisión de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se advierte alguna modificación sustancial en el desarrollo de las actividades del órgano encargado de organizar las elecciones, pues en realidad se modificó su denominación, se detalló expresamente sus finalidades, se reitera su autonomía, se prevén en esencia los mismos requisitos para ocupar el cargo de consejero, al igual que un procedimiento similar para su designación, etcétera. El cambio más importante se dio en el número de integrantes del Consejo General, que pasó de siete a cinco, pero esto tampoco constituye una modificación sustancial, de modo que no autoriza la sustitución de la totalidad de los integrantes.

Por lo anterior, en opinión de esta Sala Superior, las normas transitorias impugnadas, en la parte que establecen una nueva designación de los integrantes del órgano electoral, atentan contra el principio de independencia, consagrado en la Constitución General y recogido a nivel local en el Estado de Yucatán.

En otra parte del cuarto motivo de invalidez, el demandante cuestiona la constitucionalidad de los artículos transitorios séptimo y noveno de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer específicamente que las personas que fungieron como consejeros ciudadanos del anterior Instituto Estatal Electoral serán depositarios del patrimonio hasta que sean designados sus nuevos integrantes, porque, en su concepto, dichas normas contraviene lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución General, por tratarse de leyes privativas, ya que están dirigidas a individuos en particular, y por tanto, carecen de la característica de generalidad.

Este motivo de inconformidad no será materia de opinión por esta Sala Superior, en razón de que se vincula con temas que no son propios de la materia electoral, sino del ámbito del derecho constitucional en general.

Esta conclusión también resulta aplicable al quinto motivo de invalidez, pues en éste se afirma la inconstitucionalidad de las normas contenidas en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque se emitieron antes de la publicación de las reformas a la Constitución Local, lo cual también encuadra en el ámbito del derecho constitucional en general.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

En virtud de lo anterior, se llega a las siguientes conclusiones:

PRIMERO. Los conceptos de invalidez primero, tercero, segunda parte del cuarto y quinto no son motivo de opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO. En opinión de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resulta parcialmente fundado el segundo concepto de invalidez y fundado el contenido en la primera parte del cuarto.

Así lo firman los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Bertha Navarro Hidalgo.

México, Distrito Federal, a cinco de julio de dos mil seis.

MAGISTRADO PRESIDENTE



LEONEL CASTILLO GONZÁLEZ

MAGISTRADO

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO

MAGISTRADO

JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ

MAGISTRADO

MAURO MIGUEL REYES ZAPATA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FLAVIO GALVÁN RIVERA



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SUPREMA COLEGE DE JUSTICIA FEDERAL
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR