



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

El suscrito Licenciado Jesús Díaz García, autorizado por el Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para recibir denuncias y documentos o que se refiere el artículo dos, constitucional y su Ley Reglamentaria, fuera de las horas de labores del más Dcto Tribunal, hago constar que recibí en mi domicilio particular a las diez horas con treinta y cinco minutos del trece de noviembre de mil novecientos noventa y nueve, un escrito constante de setenta y cuatro folios escritas por una cara, y uno folio setenta y cinco que al reverso presenta la setenta y seis, en el cual consta la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en relación con la acción de inconstitucionalidad número doce diecinueve noventa y nueve, seguida por el Presidente de la Sala Superior de ese Tribunal José Luis de la Peña y por los Magistrados Leonel Castro González, Eloy Fuentes Cerda, Alfonso Berto Novardo Hidalgo, José Fernando Ojeda Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zepeda. Así como por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Flavio Golván Rivero.

EXPEDIENTE: SUP-AES-009/99

**A C C I O N D E
INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 12/99**

**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, Mariano Azuela Güitrón, 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.

**CORTE DE
JUSTICIA DE LA
NACION
DE ACUERDOS**

Previamente a la emisión de la opinión de mérito, se estima necesario establecer un marco jurídico de referencia.

Conforme con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las acciones de inconstitucionalidad que promuevan los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigentes nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigentes, en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro, por estimarlas contradictorias con la Carta Magna, dentro de los



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma.

Establecido el marco jurídico de referencia cabe tener presente, que en el escrito de demanda, adjunto al oficio mediante el cual se solicitó la opinión a que se refiere el artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la promovente Amalia Dolores García Medina, en su carácter de Presidenta Nacional del Partido de la Revolución Democrática, promovió acción de inconstitucionalidad, en contra de actos del Gobernador Constitucional y de la Quincuagésima Sexta Legislatura, ambos del Estado Libre y Soberano de Campeche, consistentes en la expedición y promulgación del decreto número 212, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del código electoral de la entidad, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche, el veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, específicamente, respecto del contenido de los artículos 9-bis, 9-bis, 54, párrafo 1, inciso j), y 56-D, párrafo 1, inciso g). La citada acción de inconstitucionalidad se ejerció, fundamentalmente, con el fin de obtener la declaración de invalidez jurídica del citado decreto, con relación a la nueva demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales de dicha entidad federativa.

La pretensión deducida se sustenta en los diversos conceptos de invalidez, que el Partido de la Revolución



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00072

SUP-AES-009/99

Democrática expuso respecto a la redistribución prevista en el artículo 9-bis reformado del Código Electoral del Estado de Campeche tendentes, esencialmente, a lo siguiente:

a) Negar la posibilidad de que cualquier autoridad distinta al Instituto Electoral del Estado esté facultada para efectuar actividades relacionadas con la geografía electoral, debido a que esta facultad se encuentra inmersa en la organización de las elecciones, dada la naturaleza y fines de la institución a la que corresponde tal organización; por tanto, esa atribución está reservada, en forma exclusiva, al Instituto Electoral del Estado, conforme con el artículo 24, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Campeche;

b) Demostrar que la derogación del inciso j) del párrafo 1 del artículo 54, así como del inciso g) del párrafo 1 del artículo 56-D del Código Electoral del Estado de Campeche contraría la constitución política local y, por ende, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concepto del Partido de la Revolución Democrática, porque con esa derogación se hacen nugatorias las facultades que la Constitución Política del Estado de Campeche otorga al instituto electoral del estado, en materia de geografía electoral, conforme con el artículo 24, fracción III, de la constitución local.

c) Poner de manifiesto que la redistribución realizada por el Congreso del Estado de Campeche contraría el artículo 31 de la constitución política de ese estado, porque se llevó a



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00073

SUP-AES-009/99

cabo sin acatar el citado texto constitucional, respecto a que:

"La demarcación territorial de los veintiún distritos electorales

uninominales será la que resulte de dividir la población total del

estado entre los distritos señalados". Por tanto, la redistribución

se hizo sin tener en cuenta la representatividad entre el número

de distritos electorales y los habitantes que debieron ser

ORTE
A N
DE ACUERDO

representados, sin considerar técnica censal, poblacional,

geográfica ni cartográfica alguna, lo que, en concepto del

partido promovente, infringe también el artículo 53 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

d) Evidenciar que la redistribución implica una modificación legal de carácter fundamental, dado que en ésta se determina la composición geográfica que habrá de dar forma a cada uno de los veintiún distritos electorales uninominales que conforman a la citada entidad, en los cuales se elegirán diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que representarán en el Congreso del Estado a los ciudadanos que habiten en cada uno de los mencionados distritos, por lo que, de la forma en que sea dividido el territorio para los efectos apuntados, dependerá que un diputado represente a los pobladores de determinado lugar, según queden incluidos, por la distritación.

Esta sala superior estima, que tal y como se desprende de la iniciativa del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, el objeto de la opinión prevista en el artículo 68, segundo párrafo, de la ley reglamentaria



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00074

SUP-AES-009/99

señalada consiste, en proporcionar al más alto tribunal del país los elementos pertinentes posibles, que a su juicio resulten necesarios para la mejor resolución de las acciones de inconstitucionalidad de que se trate, cuando lo considere conveniente.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FERIAZ
AL DE ACUERDO

Los puntos de vista de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su calidad de órgano constitucional especializado en la materia electoral y, acorde con la *ratio legis* de la disposición legal citada en el párrafo anterior, se deben circunscribir a los tópicos específicos y propios de tal especialización, o sea, a tratar de esclarecer el alcance y comprensión de los conceptos o instituciones que pertenecen al ámbito propio del derecho electoral y no a los que éste comparta con los del campo general del derecho.

En virtud de lo anterior, la presente opinión sólo se ocupará de aportar los elementos técnico-electorales, relacionados con los conceptos de invalidez en los que se hacen valer planteamientos con las características anotadas.

Se estima pertinente establecer la comparación del marco jurídico existente antes de la reforma impugnada con el generado por ésta, para así contar con un punto de partida para el desarrollo de la opinión que se emite.

El artículo 54, párrafo 1, inciso j), del Código Electoral del Estado de Campeche, antes de la reforma impugnada, establecía:



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00075

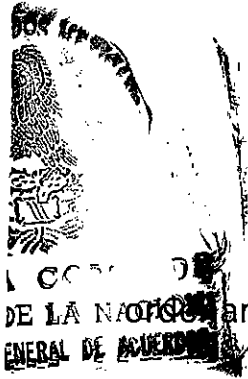
SUP-AES-009/99

"El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)

j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Estatal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio del estado en distritos uninominales y, en su caso, aprobar los mismos.

(...)"



El artículo 56-D, párrafo 1, inciso g), del citado ~~Decreto~~ ~~de~~ ~~la~~ ~~Comisión~~ ~~General~~ ~~de~~ ~~Acuerdo~~ ~~del~~ ~~Estado~~ ~~de~~ ~~Campeche~~ ~~del~~ ~~veintinueve~~ ~~de~~ ~~septiembre~~ ~~de~~ ~~mil~~ ~~novecientos~~ ~~noventa~~ ~~y~~ ~~nueve~~, antes de la reforma combatida, decía:

"1. A la Dirección Ejecutiva del Registro Estatal de Electores le corresponden las siguientes atribuciones:

(...)

g) Formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio estatal en distritos uninominales (...)



En atención a las reformas contenidas en el decreto número 212, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche el veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, los preceptos transcritos quedaron de la siguiente manera:

El artículo 54, párrafo 1, inciso j), del Código Electoral del Estado de Campeche, después de la reforma impugnada, establece:

"El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)

j) Dictar los lineamientos relativos al Registro Estatal de Electores.


(...)"

SUP-AES-009/99


El artículo 56-D, párrafo 1, inciso g), del citado ordenamiento legal, después de la reforma controvertida, prevé:



"1. A la Dirección Ejecutiva del Registro Estatal de Electores le corresponden las siguientes atribuciones:
 (...) g) Derogado (...)"



La comparación de los preceptos transcritos permite afirmar, que con antelación a la citada reforma, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado tenía a su cargo el dictado de los lineamientos relativos para la división del territorio del estado en distritos uninominales, esto es, tenía la facultad de determinar todo lo relacionado con la geografía electoral. En cambio, después de la reforma esa atribución se suprime y, por ende, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado ya no está facultado para realizar actividades relacionadas con la geografía electoral.



Al parecer, mediante la reforma, esas atribuciones relativas a la geografía electoral las absorbe, implícitamente, el Congreso del Estado de Campeche, dentro de su facultad genérica de legislar y, en tal virtud, dicho órgano legislativo realiza la redistribución, en los términos que aparecen en el artículo 9-bis del decreto impugnado.

Así las cosas, la presente opinión versará sobre la trascendencia y consecuencias que traen consigo las



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

modificaciones legales mencionadas, así como la influencia que puede tener la realización de dicha redistribución por un órgano de naturaleza administrativa electoral o por una autoridad de naturaleza distinta, como lo es en el caso, el Congreso del Estado de Campeche.



Con relación a los puntos sobre los que se emite el presente dictamen, cabe tener en cuenta la tendencia a la ciudadanía, que ha tenido en los últimos años, la integración de los organismos encargados de organizar las elecciones a nivel federal y en la entidad federativa de que se trata, así como la manera en que se han venido ampliando sus funciones, hasta comprender explícitamente las actividades relativas a la geografía electoral.



La búsqueda de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función electoral, ha influido en la integración y competencia de las instancias responsables de organizar las elecciones federales, hasta el grado de suprimir toda participación del gobierno y de los partidos políticos en la toma de decisiones relativas a la organización de las elecciones.

La organización de las elecciones ha involucrado tradicionalmente al gobierno, concretamente a los poderes Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, la exigencia de imparcialidad en la integración y funcionamiento de las autoridades electorales motivó importantes reformas constitucionales a partir del año de mil novecientos noventa,

SUP-AES-009/99

cuyos rasgos generales se mencionan a continuación.

Mediante decreto de cuatro de abril de mil novecientos noventa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día seis siguiente, se reformaron y adicionaron los artículos 41 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Esta reforma constitucional introdujo innovaciones significativas en lo relativo a la integración y funciones de la instancia responsable de organizar las elecciones federales.

En efecto, los artículos citados quedaron en los términos siguientes:



"Artículo 41.

Los partidos (...)

Los partidos (...)

Los partidos (...)

En los procesos (...)

Los partidos (...)

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga de ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

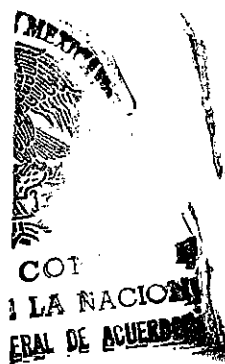
El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

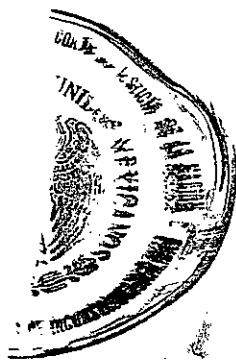
designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.



El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

(...)

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes".



Artículo 60. Cada cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.

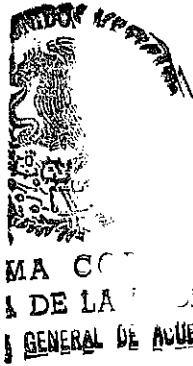
El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

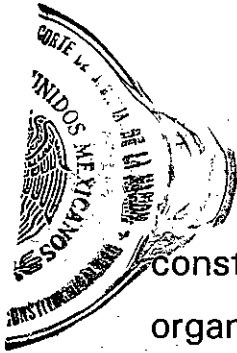
SUP-AES-009/99

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los colegios electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.



Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los colegios electorales serán definitivas e inatacables".



A través de la citada reforma, en el artículo 41 constitucional se estableció, por primera vez, lo relativo a la organización de las elecciones federales, en tanto que en el artículo 60 se conservaron las normas correspondientes a la calificación de las elecciones de diputados y senadores.

El artículo 41 constitucional estableció los lineamientos generales de la instancia responsable de organizar las elecciones federales, los cuales habrían de ser desarrollados por el legislador ordinario.

Los lineamientos fundamentales de esa reforma constitucional fueron:

1. La organización de las elecciones federales constituía una función que correspondía al Estado;



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

05031

SUP-AES-009/99

2. Esa función la ejercerían, específicamente, los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos;

3. La función electoral se realizaría a través de un organismo público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios;

4. El ejercicio de la citada función estatal se regiría por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo;

5. El organismo comicial sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones;

6. El órgano superior de dirección del organismo electoral, se integraría por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos;

7. Se instituyó la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral;

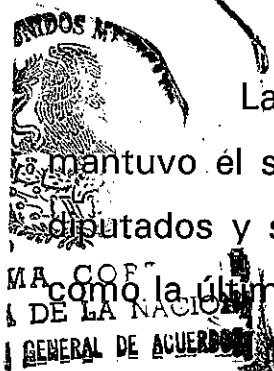
8. Además de las actividades que determinaría la ley, el organismo público desempeñaría, integral y directamente, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

impresión de materiales electorales y atendería lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.



La reforma del artículo 60 de la constitución mantuvo el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores y conservó a los colegios electorales como la última instancia en la calificación de esas elecciones.

Con el referido marco constitucional, por decreto de catorce de agosto de mil novecientos noventa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día quince siguiente, se emitió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los artículos 68, 69, párrafos 2 y 3, 70, párrafo 1, 72, párrafo 1, inciso a), 73, 74, párrafos 1, 2, 3, 4, 5, incisos a) y b), 6 y 7, 75 y 82, párrafo 1, incisos k) y l), del citado código disponían:

"Artículo 68.

1. El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Artículo 69.

(...)

2. Todas las actividades del instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

3. Para el desempeño de sus actividades el instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. La desconcentración será base de su organización.

Artículo 70.

1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.



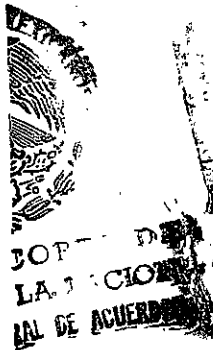
TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

(...)

Artículo 72.

1. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:
a) El Consejo General;
(...)



Artículo 73.

El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto.

Artículo 74.

1. El Consejo General se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos nacionales.
2. El consejero del Poder Ejecutivo será el Secretario de Gobernación quien fungirá como Presidente del Consejo General.
3. Los consejeros del Poder Legislativo serán dos diputados y dos senadores. Por cada propietario habrá dos suplentes. En cada Cámara la mayoría propondrá uno de esos consejeros; el otro será propuesto por la primera minoría. Ambas cámaras contarán invariablemente con dos representantes propietarios y sus suplentes.
4. En caso de vacante de los consejeros del Poder Legislativo, el presidente del Consejo General se dirigirá a las Cámaras del Congreso de la Unión a fin de que hagan las designaciones correspondientes.
5. Los consejeros magistrados serán electos conforme a las bases siguientes:
a) El Presidente de la República propondrá a la Cámara de Diputados una lista de candidatos de cuando menos el doble del total del número a elegir;
b) De entre esos candidatos la Cámara de Diputados elegirá a los consejeros magistrados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes;
(...)
6. Los representantes de los partidos políticos nacionales, se determinarán de acuerdo a las siguientes reglas:
a) Un representante por cada partido político que hubiere obtenido entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa;
b) Un representante adicional por cada partido que hubiese



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

obtenido más del 10% y hasta el 20% de la votación nacional emitida a que se refiere el inciso anterior;

c) Otro representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 20% y hasta el 30% de la votación nacional emitida de referencia;

d) Hasta un cuarto representante por cada partido que hubiese obtenido más del 30% de la votación nacional emitida de referencia;

e) Por cada representante propietario habrá un suplente; y

f) Los partidos políticos nacionales que tengan más de un representante podrán designar a un representante común para que actúe ante el consejo, el que tendrá tantos votos como número de representantes tenga el partido.

7. Un representante con voz pero sin voto por cada partido político que hubiere obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección.

(...)



Artículo 75.

1. Para mantener las condiciones que aseguren la imparcialidad y objetividad en la función electoral, si el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resulta mayor a diez, se integrará un consejero magistrado más por cada representante adicional a dicho número. En este caso, los consejeros magistrados se integrarán al Consejo General de la lista adicional aprobada por la Cámara de Diputados en el orden en que ésta determine al elegirlos o insacularlos.

Artículo 82.

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:
(...)

k) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales;

l) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, así como el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una;

(...)"

La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo en materia de organización de las elecciones, constituyó el objetivo más importante de las reformas



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

mencionadas, para lo cual se establecieron nuevas modalidades para la integración de la autoridad que tendría a su cargo la organización comicial.

Para el logro de esos objetivos fundamentales, se adoptaron las medidas siguientes:

La institución encargada de organizar las elecciones dejó de ser una instancia de la Secretaría de Gobernación, para constituirse en un organismo público autónomo, con personalidad y patrimonio propios, lo que dio nacimiento al Instituto Federal Electoral.

Se ampliaron constitucionalmente las facultades de ese organismo electoral, a fin de que elaborara el padrón electoral, preparara la jornada electoral, realizara cómputos y otorgamiento de constancias, llevara a cabo la capacitación electoral y la educación cívica, imprimiera el material electoral, y atendiera los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

Se instituyó la especialización de la instancia encargada de organizar las elecciones, para lo cual se crearía un servicio profesional electoral, cuerpo responsable de organizar las elecciones, a fin de que éstas fueran instrumentadas por personal dedicado exclusivamente a ellas, especializado en sus tareas y funciones.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

El órgano máximo de dirección del organismo electoral debía integrarse con un consejero del Poder Ejecutivo, que sería el Secretario de Gobernación, quien fungiría como presidente; con cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos diputados y dos senadores; con seis consejeros magistrados, quienes serían propuestos por el Presidente de la República y elegidos por la Cámara de Diputados; con representantes de los partidos políticos en proporción a la votación nacional obtenida en la anterior elección de diputados de mayoría relativa, sin que ninguno pudiera tener más de cuatro representantes, y con un representante con voz, pero sin voto, por cada partido político que hubiera obtenido su registro definitivo o condicionado después de la última elección.

Además, con el fin de que los consejeros que representaran a los poderes públicos y los consejeros magistrados, juntos superaran en número a los representantes partidistas, se dispuso que si los representantes de partido con derecho a voto eran mayor de diez, se integraría un consejero magistrado más por cada representante adicional.

Salvo los representantes de los partidos políticos que hubieran obtenido su registro definitivo o condicionado después de la última elección, los demás integrantes del consejo general tenían derecho a voz y voto.

Cabe agregar que, con las reformas introducidas al artículo 41 constitucional, en cuanto a la organización electoral, y con la expedición del Código Federal de



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

Instituciones y Procedimientos Electorales, existía la posibilidad de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral se integrara con personas sin predisposición partidista, puesto que los consejeros magistrados serían propuestos por el Presidente de la República y elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, con lo que se lograría mayor medida la objetividad e imparcialidad en la toma de decisiones.

Ahora bien, a nivel central se creó la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, a la que el consejo general de dicho organismo comicial ordenaría hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales, así como para determinar el ámbito territorial de cinco circunscripciones electorales plurinominales.

Por su parte, los artículos 24, párrafos cuarto, quinto, sexto y noveno, y 36 de la Constitución Política del Estado de Campeche, vigente en el año de mil novecientos noventa, establecían:

"Artículo 24.

(...)

La organización de las elecciones estatales y municipales es una función que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto Electoral del Estado. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99



El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia, que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivo y técnico dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional. Los ciudadanos formarán las mesas directivas de casilla.



El Instituto Electoral del Estado agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Así mismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas, en los términos que disponga la ley.

(...)

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta constitución para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por el Ejecutivo Estatal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal electoral. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

Artículo 36. El Congreso calificará, a través de un Colegio Electoral, la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional, a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección o asignación de sus miembros.

El Colegio Electoral del Congreso se integrará con diez presuntos diputados propietarios, quienes serán nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el Tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego al Colegio Electoral para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio.



Las resoluciones del Tribunal Electoral del Estado serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por el Colegio Electoral, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y de motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones del colegio electoral serán definitivas e inatacables".



Las normas transcritas son similares, en lo substancial, a las de los artículos 41 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como quedaron con motivo de su reforma realizada por decreto de cuatro de abril de mil novecientos noventa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día seis siguiente.

Efectivamente, al igual que en la constitución federal, en el artículo 24 transcrito de la Constitución Política del Estado de Campeche, se establecieron los lineamientos fundamentales respecto a la integración y atribuciones del organismo comicial local, los cuales fueron:

1. La organización de las elecciones era una función que ejercerían los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos;



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

2. La función electoral se realizaría a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios;

3. El ejercicio de esa función estatal se regiría por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo;

4. El organismo público sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones;

5. El órgano superior de dirección del organismo electoral, se integraría por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos;

6. Se instituyó la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral;

7. Además de las actividades que determinaría la ley, el organismo público desempeñaría, integral y directamente, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica, impresión de materiales electorales y lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos;

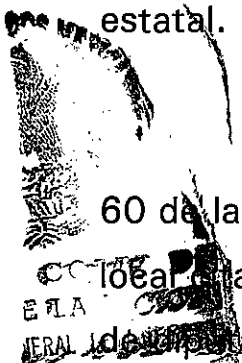


TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00000

SUP-AES-009/99

8. Los consejeros magistrados serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por el ejecutivo estatal.



Asimismo, en términos similares a los del artículo 60 de la constitución federal, el artículo 36 de la constitución local establecía el sistema de calificación de la elección de los consejeros magistrados, a través de un colegio electoral.



Posteriormente, por decreto de dieciocho de agosto de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veinte siguiente, se adicionaron y reformaron los artículos 41 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con relación a la organización comicial, se modificó el artículo 41 constitucional con la adición de un párrafo sexto, en los términos siguientes:

"Artículo 41.

(...)

La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

(...)"

A su vez, se reformó y adicionó el artículo 60 de la constitución federal, para quedar de la manera siguiente:

"Artículo 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00092

SUP-AES-009/99



declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados, por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación".

Con la reforma al artículo 60 constitucional transcrito, se suprimieron los colegios electorales como instancias encargadas de calificar las elecciones de diputados y senadores, y a partir de entonces, los actos que comprende el proceso electoral los realizaría el organismo público denominado Instituto Federal Electoral.

Mediante decreto de veintinueve de diciembre de mil novecientos noventa y tres, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche el día treinta siguiente, se reformaron los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y noveno del artículo 24 de la constitución política del estado electoral.

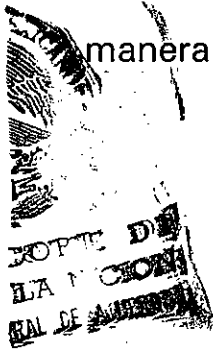


TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00093

SUP-AES-009/99

Los párrafos cuarto, quinto, sexto y noveno del artículo 24 citado, relativos al órgano electoral, quedaron de la manera siguiente:



"Artículo 24.

(...)

La organización de las elecciones estatales y municipales es una función que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos, según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado **Consejo Electoral del Estado**. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esa función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia, que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos. El órgano superior de dirección se integrará por **consejeros** designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivo y técnico dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional. Los ciudadanos formarán las mesas directivas de casilla.

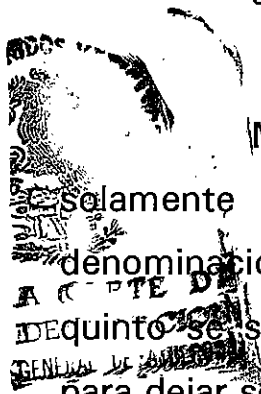
El **Consejo Electoral del Estado** agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas, en los términos que disponga la ley.

(...)

Los **consejeros ciudadanos** y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, de entre los propuestos por el Ejecutivo Estatal. Si dicha mayoría no se

SUP-AES-009/99

lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos el número que corresponda de consejeros y magistrados del tribunal electoral. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente".



Mediante la citada reforma constitucional, solamente en los párrafos cuarto y sexto se cambió la denominación "Instituto" por la de "Consejo"; en el párrafo quinto se suprimió la expresión "y consejeros magistrados" para dejar sólo la palabra "consejeros", y en el párrafo noveno se sustituyó el término "magistrados" por el de "ciudadanos" y se suprimió lo relativo a los requisitos que debían satisfacer los consejeros y los magistrados del tribunal electoral del estado.

Después, por decreto de quince de abril de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día diecinueve siguiente, se reformaron los párrafos octavo, noveno y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 41.

(...)

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independendencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

SUP-AES-009/99

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

(...)

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

(...)"

En correspondencia con la reforma de la disposición constitucional citada, a través del decreto de trece de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial el día dieciocho siguiente, se reformaron diversos preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre los que se encuentran los artículos 73 y 74, párrafos 1, 5, incisos a) y b), y 6, para quedar de la manera siguiente:

"Artículo 73.

1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de 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.

Artículo 74.

1. El Consejo General se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

consejeros ciudadanos, y representantes de los partidos políticos nacionales.

(...)

5. Los consejeros ciudadanos serán electos conforme a las bases siguientes:

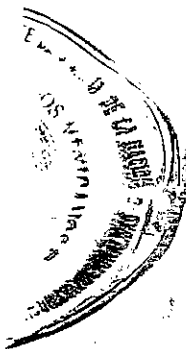
a) Cada grupo parlamentario tendrá derecho a presentar hasta cuatro candidatos. La comisión correspondiente de la Cámara de Diputados integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios;

b) De la lista presentada por la comisión correspondiente, la Cámara de Diputados elegirá a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Las propuestas de consejeros serán votadas de manera individual y sucesiva;

(...)

6. Los partidos políticos nacionales designarán un representante con voz pero sin voto.

(...)"



Como puede advertirse, los cambios importantes que trajo la reforma citada, consistieron en lo siguiente: se sustituyó la figura de los consejeros magistrados por la de los consejeros ciudadanos, los cuales serían propuestos, ya no por el Presidente de la República, sino por los grupos parlamentarios, es decir, por las fracciones de los partidos políticos en la Cámara de Diputados y electos por ésta, mediante una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes; los partidos políticos tendrían un sólo representante en el órgano superior de dirección del organismo electoral y esos representantes dejaron de tener derecho a voto.

En virtud de que la presencia de los consejeros representantes de ambas Cámaras (cuatro en total) y la presidencia del Secretario de Gobernación en el Consejo

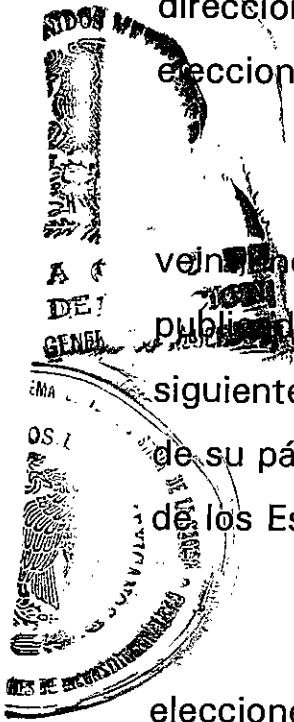


TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00067

SUP-AES-009/99

General permanecieron intocadas y los representantes de los partidos políticos no tenían derecho a voto, los seis consejeros ciudadanos constituían la mayoría en el órgano superior de dirección del organismo autónomo encargado de organizar las elecciones.



Finalmente, en el ámbito federal, por decreto de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintidós siguiente, se reformó, entre otras disposiciones, el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al organismo encargado de organizar las elecciones federales, el artículo 41 constitucional dispone:

"Artículo 41. (...)

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

(...)

III. 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 esa 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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

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. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.



A COPIA DE
DE LA FICHA
GENERAL DE LA LEY

El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún 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 el consejero presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por 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 y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta constitución.

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

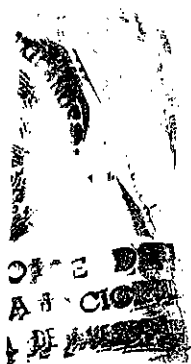


TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

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. (...)"



Además, se reformaron los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de la constitución federal, pero en cuanto a las facultades del organismo encargado de organizar las elecciones, para declarar la validez, otorgar las constancias y la asignación de diputados y senadores, no hubo modificación alguna.

Una vez realizada la referida reforma constitucional, mediante decreto de treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa propia fecha, se reformaron diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los artículos 74 y 79 de dicho ordenamiento quedaron de la manera siguiente:



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00100

SUP-AES-009/99

"Artículo 74.

1. El Consejo General se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.
2. El consejero presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.
3. El consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, debe reunir los mismos requisitos que se establecen en el artículo 76 para ser consejero electoral. Durará en su cargo siete años.
4. Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados 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. Los consejeros del Poder Legislativo, concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes.
5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.
6. Los consejeros electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo siete años.
7. El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente.
8. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la elección del consejero presidente y de los consejeros electorales del Consejo General será realizada por la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
9. Cada partido político nacional designará un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.
10. Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando con oportunidad el aviso correspondiente al consejero presidente.

Artículo 79.

1. Para que el Consejo General pueda sesionar es necesario



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el consejero presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero que él mismo designe. En el supuesto de que el consejero presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión, el Consejo designará a uno de los consejeros electorales presentes para que presida.



COPIE DE
LA NACIONAL
AL DE ACUERDO

2. El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral asistirá a las sesiones con voz, pero sin voto. La Secretaría del Consejo estará a cargo del Secretario Ejecutivo del Instituto. En caso de ausencia del secretario a la sesión, sus funciones serán realizadas por alguno de los integrantes de la Junta General Ejecutiva que al efecto designe el Consejo para esa sesión.

3. En caso de que no se reúna la mayoría a la que se refiere el párrafo 1, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros y representantes que asistan.

4. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, salvo las que conforme a este código requieran de una mayoría calificada.

5. En el caso de ausencia definitiva del Presidente del Consejo, los consejeros electorales nombrarán, de entre ellos mismos, a quien deba sustituirlo provisionalmente, comunicando de inmediato lo anterior a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente, en su caso, a fin de que se designe al consejero presidente."



Posteriormente, por decreto de diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintidós siguiente, se reformaron diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los artículos 69, párrafo 2, 70, párrafo 1, y 82, párrafo 1, incisos j) y l), del código citado quedaron de la manera siguiente:

"Artículo 69.
(...)



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

2. Todas las actividades del instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Artículo 70.

1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Artículo 82.

1. (...)

j) Dictar los lineamientos relativos al registro federal de electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;

(...)

l) Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, del (sic) ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; (...)"



Basta la lectura de la norma constitucional y de las disposiciones legales citadas, para apreciar la intención y los objetivos de la reforma, de garantizar la más completa autonomía del órgano comicial y lograr un ejercicio más profesional e independiente de la función electoral.

A través de las reformas constitucionales y legales citadas se consolidó la autonomía de la instancia electoral encargada de organizar las elecciones; se buscó que el peso del arbitraje recayera en figuras no partidistas, pero que gozaran de la confianza de las organizaciones políticas con representación en el Congreso de la Unión; el Secretario de Gobernación dejó de tener injerencia en el organismo



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00103

SUP-AES-009/99

encargado de organizar las elecciones, con miras a la autonomía de éste; en el máximo órgano de dirección de la instancia electoral se conservó la presencia del Poder Legislativo; se estableció la preeminencia de los consejeros electorales y se conservó la participación de los partidos políticos.

Al definir al organismo encargado de la función de organizar las elecciones, como una institución autónoma e independiente, se suprimió toda participación del Poder Ejecutivo en su conformación; se mantuvo la presencia de los consejeros del Poder Legislativo, uno por cada grupo parlamentario con representación en el congreso, con derecho a voz, pero sin voto, y los partidos políticos nacionales conservaron su derecho de acreditar un representante con voz, pero sin voto.

En cambio, el consejero presidente y ocho consejeros electorales debían ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, y tendrían derecho a voz y voto, en tanto que el secretario ejecutivo, que debía ser electo por las dos terceras partes de los miembros del consejo general, a propuesta del consejero presidente, tendría voz, pero no voto.

Así, se diseñó la institución encargada de organizar las elecciones con los consejeros electorales, la permanencia de representantes del Poder Legislativo y los representantes de



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00104

SUP-AES-009/99

los partidos políticos.

La reforma constitucional de mérito amplió las actividades y atribuciones del Instituto Federal Electoral, puntualizándose las siguientes: las de capacitación y educación cívica; la geografía electoral; los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y los partidos políticos; el padrón y lista de electores; la impresión de materiales electorales; la preparación de la jornada electoral; los cómputos en los términos que señala la ley; la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; cómputo de la elección de Presidente de la República; la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

En virtud de que las tareas mencionadas, muchas de las cuales constituyen un requisito previo a los comicios, implican la realización de esfuerzos de gran magnitud y complejidad, como la relativa a la geografía electoral, se crearon instancias federales a nivel central, local y distrital, con un amplio catálogo de atribuciones, a fin de darle al organismo electoral presencia real en diversos ámbitos del territorio nacional.

Efectivamente, al considerarse la magnitud y complejidad de los esfuerzos técnicos y administrativos que demanda el ejercicio de la función electoral, se estableció la necesidad de profesionalizar la prestación del servicio electoral y para el ejercicio de sus funciones en todo el territorio



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

nacional, el Instituto Federal Electoral cuenta con órganos colegiados de dirección y de vigilancia en todas las entidades federativas y en trescientos distritos electorales.

Entre los órganos técnicos del organismo comicial se encuentra la Junta General Ejecutiva, a la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral ordena la realización de los estudios y la formulación de los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales, así como para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales; en la inteligencia de que es ese propio órgano colegiado el que, en su caso, aprueba los proyectos respectivos sobre geografía electoral.

Luego, a través de decreto de veintinueve de noviembre de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche el día treinta siguiente, se reformaron diversos artículos de la constitución política de ese estado.

El artículo 24, párrafo segundo, fracción III, constitucional quedó de la manera siguiente:

"Artículo 24. (...)

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

(...)

III. La organización de las elecciones estatales y municipales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

del Estado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo del Estado, los partidos políticos con registro y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Electoral del Estado 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. Su órgano superior de dirección será el Consejo General y se integrará por siete consejeros electorales, y concurrirán, con voz, pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario. 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. Las disposiciones de la ley electoral y del reglamento interior que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos, según lo establezca la ley electoral. Los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, a propuesta de los grupos parlamentarios de los partidos políticos con registro representados en dicho congreso. Conforme al mismo procedimiento, se designarán seis consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes. Los consejeros electorales, en los términos que la propia ley señale, de entre ellos elegirán a quien funja como su consejero presidente; durarán en su cargo siete años y, durante el tiempo en que se encuentren en funciones, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen, con autorización del propio consejo, en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. El secretario del Consejo General será nombrado por las dos terceras partes de los integrantes del mismo a propuesta de su presidente. La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación los consejeros electorales y el secretario, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Capítulo XVII de esta constitución. Los

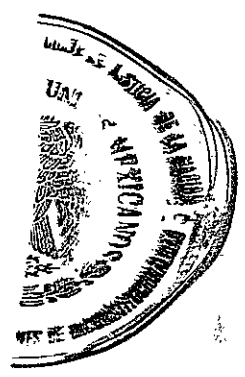


TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

consejeros electorales y el secretario, durante el tiempo en que se encuentren en funciones percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por sus servicios. Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los diputados con afiliación de partido en el Congreso del Estado. Sólo habrá un consejero por cada partido político con registro representado en dicho congreso. El Instituto Electoral del Estado 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, derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez, otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados locales y autoridades municipales; cómputo de la elección de Gobernador del Estado en cada uno de los distritos electorales uninominales y remisión del resultado de este cómputo a la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado, erigida en sala electoral, para los efectos de que se contrae la fracción II del artículo 82-1 de esta Constitución, 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. (...)"

COPIA DE
ACTA DE ACUERDO



Por su parte, el artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Campeche, quedó de la manera siguiente:

"Artículo 36. Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y autoridades municipales, podrán ser impugnadas ante los Juzgados Electorales, en los términos que señale la ley. A su vez, las resoluciones de estos juzgados podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado, erigida en sala electoral, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la sala administrativa en materia electoral serán definitivos y firmes. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para los medios de impugnación."

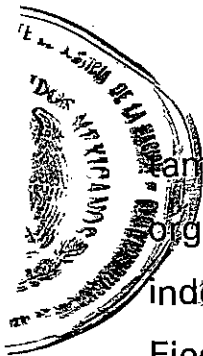


TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00108

SUP-AES-009/99

Al confrontar el artículo 41, párrafo segundo, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al organismo comicial, y el artículo 24, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Campeche, también respecto al organismo electoral, se encuentra que ambas disposiciones coinciden en lo substancial, en cuanto a la manera en que se integraría el órgano superior de dirección de la instancia encargada de organizar las elecciones y en cuanto a las actividades de éste, incluyendo entre ellas, la atribución relativa a la geografía electoral.



Efectivamente, en el ámbito local mencionado, también se estructuró al organismo encargado de la función de organizar las elecciones, como una institución autónoma e independiente; se suprimió toda participación del Poder Ejecutivo en su conformación; se mantuvo la presencia de los consejeros del Poder Legislativo con derecho a voz, pero sin voto, y los partidos políticos conservaron su derecho de acreditar representantes con voz, pero sin voto.

El órgano máximo de dirección del Instituto Electoral del Estado se integraría: por siete consejeros electorales, quienes debían ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, a propuesta de los grupos parlamentarios de los partidos políticos con registro representados en dicho congreso; por consejeros del Poder Legislativo con voz, pero sin voto; por representantes de los partidos políticos con voz, pero sin voto, y por un



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00109

SUP-AES-009/99

secretario con voz, pero sin voto.

Así, la Constitución Política del Estado de Campeche diseñó, al igual que la constitución federal, la institución encargada de organizar las elecciones con: los consejeros electorales, los representantes del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos.

La reforma a la constitución local mencionada amplió también las actividades y atribuciones del Instituto Electoral del Estado, puntualizándose las siguientes: las de capacitación y educación cívica; la relativa a la geografía electoral; los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y los partidos políticos; el padrón y lista de electores; la impresión de materiales electorales; la preparación de la jornada electoral; los cómputos de los resultados electorales en los términos que señala la ley; la declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados locales y autoridades municipales; cómputo de la elección de gobernador del estado, y la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

En las relacionadas condiciones, la evolución que en los últimos años ha tenido el organismo encargado de organizar las elecciones en el ámbito federal, en cuanto a su integración y sus funciones, ha sido seguida por la legislación electoral del Estado de Campeche.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00110

SUP-AES-009/99

En efecto, el estudio comparativo entre las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral federal comentadas y las normas constitucionales en materia electoral, vigentes en el Estado de Campeche a partir del año de mil novecientos noventa, permite considerar, que ambas legislaciones han seguido un camino idéntico en cuanto a la integración y funciones del organismo encargado de organizar las elecciones, ya que la constitución local contiene disposiciones casi idénticas a las de la constitución federal, salvo las diferencias que derivan del distinto ámbito de competencias.

Todo lo expuesto pone de manifiesto, que a fin de proporcionar las condiciones necesarias que aseguren la imparcialidad y la objetividad en la función electoral, tanto en la constitución federal como en la local del Estado de Campeche, se ha seguido la tendencia de ciudadanizar el organismo electoral, para lo cual se ha excluido al representante del Poder Ejecutivo y se ha buscado siempre que su órgano superior de dirección esté integrado con personas sin predisposición partidista, que sólo obedezcan los mandatos de la ley, a fin de que las decisiones en materia electoral sean imparciales.

Es importante subrayar que la autonomía de la instancia encargada de organizar las elecciones y la tendencia a la ciudadanización de los integrantes de su órgano máximo de dirección, constituyen la base para que la función electoral se ejerza con certeza, legalidad, independencia, imparcialidad



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

00111

SUP-AES-009/99

y objetividad, para garantizar elecciones confiables.

Así las cosas, cabe mencionar que el sufragio universal, libre, secreto y directo, conducto para elegir a los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo, además de los integrantes de los ayuntamientos, sólo puede tener las cualidades mencionadas, si en la organización y realización de los comicios se observan los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Tales principios se encuentran previstos, fundamentalmente, en los artículos 41, 115 y 116 constitucionales; principios que, cabe decirlo, son acogidos por el artículo 24, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Campeche.

Dichos principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia no son definidos por la constitución federal ni por la local. Sin embargo, resulta conveniente hacer referencia a su significado, para el sustento de la opinión que se emite, para lo cual se acude al auxilio que brinda conocer su conceptualización gramatical.

Así, es menester señalar que la palabra "principio", de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española (Editorial Espasa Calpe, vigésima primera edición, 1992) es la: "Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta". Por lo que, se puede decir que los principios rectores en la materia, son las directrices que rigen la actuación de las autoridades electorales.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00112

SUP-AES-009/99

La certeza es definida en el diccionario antes mencionado, como el: "Conocimiento seguro y claro de alguna cosa. Firme adhesión de la mente a algo conocible sin temor de errar". O sea que, la certeza se refiere a que todos los actos de los órganos electorales, sean, además de verificables, reales e inequívocos, confiables, derivados de un actuar claro y transparente de los órganos electorales.

Respecto al principio de independencia, cabe decir que, esta palabra, de acuerdo con el diccionario citado, significa: "Cualidad o condición de independencia. 2. Libertad, autonomía, especialmente la de un Estado que no es tributario ni depende de otro. 3. Entereza, firmeza de carácter". A su vez, independiente tiene el siguiente sentido: "Que no tiene dependencia, que no depende de otro. 2. Autónomo. 3. Dícese de la persona que sostiene sus derechos u opiniones sin admitir intervención ajena. 4. Con independencia". En consecuencia, es factible afirmar que los órganos electorales, a efecto de acatar el principio de independencia, deben ser autónomos, tanto de cualquier órgano del Estado, como de todo tipo de persona física o moral, por lo que, sus actos deben obedecer sólo al mandato de la ley. Significa la existencia de organismos electorales que no guarden dependencia en ningún sentido, ni mucho menos relación de jerarquía alguna, con los funcionarios de los poderes públicos.

Tocante a la legalidad, según el referido Diccionario de la Real Academia Española, tal palabra significa: "Cualidad de legal"; a su vez, legal es definido, entre otras, de la manera que



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

a continuación se transcribe: "Prescrito por ley y conforme a ella". En consecuencia, podemos decir que la legalidad, como principio electoral, implica que las autoridades electorales, en el cumplimiento del quehacer jurídico para el que son creadas, deben observar, estrictamente, lo previsto por las normas constitucionales y legales.

Por lo que ve a la imparcialidad, el diccionario en cita la define como: "Falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de personas o cosas, que permite juzgar o proceder con rectitud". Lo que implica que, en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes de los órganos electorales deben reconocer y velar, permanentemente, por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, que son los altos fines que debe salvaguardar su proceder recto, sin que exista predisposición o prejuicio en la toma de decisiones.

Por otra parte, la objetividad es definida en el pluricitado diccionario, como: "Calidad de objetivo"; a su vez, esta última palabra, tiene, entre otras, la siguiente acepción: "Desinteresado, desapasionado". Lo que significa que, al estatuir la norma que las autoridades electorales deben ser objetivas, implica que, su proceder debe estar basado en los hechos que conforman la realidad sobre la que se actúa, por encima de cualquier interés o pasión, para que los comicios sean claros y, por ende, aceptados por la ciudadanía.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00114

SUP-AES-009/99

La objetividad es la cualidad suficiente y plena de aplicación de la ley y realización de la actividad electoral, despejada hasta lo humanamente posible de cualquier asomo de subjetividad o relatividad que pueda entorpecer la función electoral.

La función electoral está regida por esos principios, como condiciones para la realización de elecciones confiables.

Hasta ahora se ha puesto de manifiesto la ciudadanía de los órganos encargados de realizar la función electoral en el Estado de Campeche, por lo que a continuación se explicará en qué consiste dicha función electoral.



De acuerdo con los planteamientos formulados en los conceptos de invalidez aducidos en la demanda de acción de inconstitucionalidad, se impone delimitar el alcance o significado de la expresión "función electoral" empleada en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ya quedó señalado que, el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El decreto mencionado incluyó, entre otros, a los artículos 41 y 116 de la Carta Magna. En cuanto al numeral invocado en segundo



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

lugar, la reforma modificó el tercer párrafo de la fracción II del propio artículo y adicionó "una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes, para quedar como V, VI, y VII." Esta nueva fracción se refiere a la materia electoral y dice:

"Artículo 116

(...)

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

a) La elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

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) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen 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;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias, e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

(...)"



Es importante señalar, que la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la reforma de que se trata se refiere de manera expresa y amplia, a los cambios realizados por el Constituyente Permanente en tres ámbitos: las instituciones electorales, los órganos de representación nacional y el régimen político del Distrito Federal.


No obstante, en relación con las razones o causas que determinaron la adición de la fracción IV del numeral en cita, en la exposición de motivos de referencia se precisó de manera genérica que:

"Durante esta década México ha vivido una serie de cambios normativos en su orden constitucional que vienen transformando la naturaleza de sus instituciones político-electorales. Estas transformaciones se han sustentado en la **intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país**: la pluralidad partidista; la participación ciudadana; la certeza, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la **organización de los comicios** y la solución de las controversias, así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral."

SUP-AES-009/99

Y de manera específica, en tal exposición se precisó que:

"Se propone también que el tribunal electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en congruencia, en esta misma iniciativa, **se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales a nivel local.**"



El Poder Revisor de la Constitución determinó en el artículo 116, fracción IV, constitucional, que los cuerpos legislativos de los estados deben establecer en las constituciones y legislaciones de las propias entidades, ciertos principios y directrices en materia electoral. De manera específica, y en lo que es materia de la presente opinión, de acuerdo con los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, se advierte que:

a) Los estados de la federación deben crear o establecer entes u organismos, con carácter de autoridad, encargados del ejercicio de la **función electoral**;

b) El ejercicio de esa función electoral se rige por los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

El numeral en cita no determinó de qué manera debía regularse la estructura, organización, funcionamiento, etcétera, de las autoridades encargadas de la función estatal electoral. Dicho numeral tampoco precisó qué debe entenderse por función electoral; pero esto no es obstáculo para identificarla sobre la base de un distinto precepto constitucional, como se verá enseguida.

Las disposiciones constitucionales que regulan la materia electoral a nivel federal sirven de marco referencial para establecer ciertos parámetros que funcionen, por un lado, como indicadores de los aspectos que deben tomar en cuenta las legislaturas locales para cumplir con lo previsto en el citado artículo 116, en lo que respecta a la delineación del concepto función electoral y específicamente a la geografía electoral y, por otro, para asegurarse que los términos de las disposiciones conducentes de la legislación estatal permitan cumplir con las expectativas y objetivos previstos por el Poder Revisor de la Constitución, en cuanto hace a los conceptos citados.

En efecto, en términos del artículo 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anteriormente transcrito y lo expuesto en líneas precedentes, se evidencia que:

a) Se determina la existencia de un organismo público autónomo (el Instituto Federal Electoral) independiente en sus decisiones y funcionamiento, así como profesional en su desempeño, dotado de una estructura integrada por órganos



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. A este organismo público se le asigna la función estatal de organizar las elecciones federales, conforme con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

b) Se enuncian algunas de las principales actividades encomendadas a dicho instituto, consistentes en:

- 1) Las de capacitación y educación cívica;
- 2) **La geografía electoral**;
- 3) Las relacionadas con los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y los partidos políticos;
- 4) El padrón y la lista de electores;
- 5) La impresión de los materiales electorales;
- 6) La preparación de la jornada electoral;
- 7) Los cómputos de los resultados electorales en los términos previstos en la ley;
- 8) La declaración de validez y el otorgamiento de constancias de validez en las elecciones de diputados y senadores; y
- 9) La regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.



Conviene tener presente que, las elecciones y todo lo relacionado con ellas, dependen del concurso de un conjunto de personas que deben desplegar actividades para la consecución de determinados objetivos, cuya materialización requiere de recursos.

Desde una perspectiva teórica, la doctrina electoral moderna ha acuñado el término "administración electoral", para realizar el estudio de la estructura y funcionamiento de la autoridad electoral y el procedimiento electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00120

SUP-AES-009/99

Dicho término es entendido de las siguientes maneras:

a) Como estructura orgánica, se refiere al conjunto de órganos encargados de preparar y dirigir, la celebración de las elecciones en todas sus fases;

b) Como conjunto de actividades y funciones que despliega esa estructura o conjunto de órganos, entre otras, la formación y actualización permanente del registro de electores, la realización de las actividades tendentes a realizar los comicios, etcétera;

c) Como un proceso gerencial o administrativo. Bajo esta perspectiva, la administración electoral se entiende como un sistema, que comprende a la estructura orgánica y al ingente cuerpo de tareas relacionadas con la preparación, la organización, la conducción, la supervisión y vigilancia de las elecciones.

Sobre esta base teórica, cabe apuntar que, en términos de lo previsto en el artículo 41 constitucional, la función estatal encargada de la organización de las elecciones federales, constituye un sistema conformado a manera de un proceso gerencial o administrativo, habida cuenta de que, tal precepto determina en lo general, el diseño de la estructura orgánica a la cual se le asignan las actividades relacionadas con la planeación, la organización, la conducción, la supervisión y vigilancia de las elecciones.

SUP-AES-009/99

Esta conclusión se corrobora con lo expuesto en el documento denominado "Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un grupo de expertos", preparado por los señores Felipe González Roura, Profesor de Derecho Político y Electoral de la Universidad de Morón, Argentina; Dieter Nohlen, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania, y Daniel Zovatto, ex Director Ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral. En efecto, en dicho informe se afirma, en lo que interesa:

"III. ANÁLISIS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 1996

A. La autoridad electoral administrativa: el Instituto Federal Electoral (IFE)

21. Como fue señalado anteriormente, para facilitar una adecuada comprensión de la incidencia de las reformas de 1996 en relación con la estructura y el funcionamiento de la autoridad administrativa y el procedimiento electoral, es conveniente un análisis descriptivo y detallado de las mismas, previo a su evaluación.

Funciones y estructura

22. El IFE es el organismo público autónomo, **de estructura organizativa "desconcentrada"**, independiente en sus decisiones y profesional en su desempeño (cf.art.41 de la Constitución), responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión. Lo conforman representantes del Poder Legislativo, de los partidos políticos nacionales registrados y ciudadanos que no ocupan cargos en el gobierno y que no están comprometidos con partido político alguno.

23. Entre sus múltiples funciones, que abarcan **todo el amplio espectro de tareas que exige la administración electoral, es decir, la preparación, la organización, la conducción y la vigilancia de las elecciones federales**, se cuenta la de formar el padrón electoral, atender a los




TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR


SUP-AES-009/99

derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas, efectuar el cómputo de los resultados, declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores y expedir las correspondientes constancias".

Como se advierte, los expertos que hicieron el informe en cita refieren, que el organismo encargado de la organización de las elecciones federales tiene una estructura organizativa y que las funciones de dicho organismo abarcan, todas las actividades comprendidas en las fases de la administración electoral.



En congruencia con todo lo anterior, dentro de lo cual destaca lo dispuesto en la base III del artículo 41 Carta Magna y en la base III del párrafo segundo del artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Campeche el significado de la expresión "función electoral", que el Constituyente Permanente utilizó en el inciso b) de la fracción IV del artículo 116 de dicha Carta Magna, implica un sistema que comprende, como presupuesto una estructura orgánica (las autoridades electorales) la cual realiza un conjunto de actividades encaminadas a la preparación, la organización, la conducción, vigilancia y calificación de las elecciones locales, sobre la base de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.




De acuerdo con lo previsto en el citado artículo 41 citado y el marco teórico antes referido, la geografía electoral constituye una de las actividades inherentes a la organización de las elecciones.

SUP-AES-009/99


La "geografía electoral" es la delimitación del ámbito territorial para el registro y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en unas elecciones.

Debido a los fenómenos migratorios, la movilidad poblacional y los cambios en la geografía económica, la distribución territorial debe actualizarse en forma periódica, ya que el aumento o disminución de la población en determinado territorio puede traer efectos desfavorables, como distorsiones o desajustes, en el equilibrio que debe existir en una contienda electoral.



Para evitar estos efectos nocivos, la distribución territorial debe perseguir fundamentalmente cuatro propósitos, a saber:

a) El valor idéntico de cada voto, es decir, lograr el objetivo de "un ciudadano un voto". Este propósito consiste en vincular una parte de la población ciudadana asentada en una porción del territorio con un cierto número de representantes a elegir, de tal forma que, cada cargo represente, en la medida de lo posible, la misma cantidad de habitantes. De esta manera, se busca que cada voto emitido tenga el mismo valor, por servir siempre para elegir un número similar de representantes, lo cual constituye una forma de concretar el principio democrático de la igualdad del voto.



Se trata pues, de evitar las distorsiones en la representación anteriormente comentadas, de tal forma que



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

cada voto se refleje de manera equitativa en la integración del órgano a elegir.

Uno de los casos más conocidos de este tipo de distorsiones, comúnmente citado por la doctrina, es el acontecido en Inglaterra, en mil novecientos cincuenta y uno, en donde el Partido Laborista obtuvo con doscientos mil votos más que su adversario, el cuarenta y nueve por ciento de los votos, mientras que el Partido Conservador consiguió el cuarenta y ocho por ciento. No obstante esta ventaja, por efecto de una distritación distorsionada, los conservadores se adjudicaron veintiséis escaños más que el laborismo (Fuente: Pacheco Guadalupe, Ricardo Becerra y José Woldenberg. "La nueva geografía electoral", revista "Etcétera", número 68, 19 de mayo de 1994, México).

Otro ejemplo de estos desajustes lo representa, lo acontecido en el Distrito Federal en las elecciones federales de mil novecientos noventa y cuatro, en las que se dio el caso de un distrito electoral con 600 mil electores (distrito XL) y otro con 50 mil electores (distrito XXXIII). Este fenómeno, que tuvo como antecedente una distritación establecida antes de mil novecientos noventa, provocó sin duda, inequidad en el valor del voto, pues en el primer distrito citado, la curul tuvo un costo en votos doce veces mayor que en el otro distrito mencionado (Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 1997. Publicación del Instituto Federal Electoral).



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

b) El segundo objetivo es evitar que la distribución tenga sesgos partidarios, es decir, que en la delimitación de los distritos prevalezcan motivos políticos que beneficien a un partido en especial. Esta maniobra es conocida por la doctrina como "*Creación sesgada de distritos electorales*" o por el término en inglés "*Gerrymandering*", que consiste en la creación de distritos *ad hoc*, esto es, trazar fronteras distritales de tal forma, que se determine intencionalmente el grupo que ganará la elección. El término se atribuye, según los especialistas, a Elbridge Gerry, gobernador del estado norteamericano de Massachusetts, que en mil ochocientos doce, para favorecer sus aspiraciones políticas, llegó a constituir en la ciudad de Boston, un distrito a su medida; de tal forma que concentraba sus votos y esparcía los de sus oponentes (Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Primera edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1994, página 34).

c) El tercer propósito es facilitar a los ciudadanos, la emisión del sufragio, de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar y la autoridad no encuentre dificultades para recibir los expedientes de casilla y realizar los cómputos respectivos.

d) Un cuarto objetivo es la homogeneidad de la población, que busca preservar, en la medida de lo posible, la división geográfica preestablecida de barrios, colonias, delegaciones, municipios y la integridad de comunidades rurales e indígenas.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00126

SUP-AES-009/99

Para el logro de estos objetivos primordiales, la distribución geográfica debe sustentarse en estudios y actividades que tienen un alto grado de complejidad técnica, pues no sólo implican el empleo de conocimientos correspondientes a varias disciplinas como son, entre otras, las de carácter electoral, demográfico, estadístico, de vialidad, topográficos, etcétera; sino que además, debe seguirse un orden metodológico determinado y para efectos de transparencia del proceso, debe darse participación a los partidos políticos en la vigilancia de las actividades que lo integran.



Así, por ejemplo, para los dos primeros objetivos, la distribución territorial debe realizarse en forma proporcionada y equilibrada a un determinado número de habitantes dentro de cada distrito electoral, para que aquellos con capacidad de ejercer su derecho al sufragio puedan elegir a quienes los representen en dicha jurisdicción de una manera más equitativa. Esto implica la realización de complejos estudios demográficos y estadísticos sobre fenómenos migratorios, movilidad poblacional, etcétera.

De igual forma, para el segundo y el tercer propósito, deben realizarse estudios sobre vías de comunicación, infraestructura urbana, tiempos de traslado, accidentes geográficos, étnicos y sociológicos, así como investigaciones de campo y encuestas.

Una evidencia clara de la complejidad técnica de la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00127

SUP-AES-009/99

distribución geográfica electoral es la experiencia del proceso de distribución a nivel federal que el Instituto Federal Electoral llevó a cabo en nuestro país, en mil novecientos noventa y seis.

En el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordena a la Junta General Ejecutiva realizar los estudios y formular los proyectos conducentes para la nueva distribución de los 300 distritos electorales federales uninominales existentes en el país; así como para determinar, para la elección federal de mil novecientos noventa y siete, el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales, la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas y el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una; publicado en el Diario Oficial de la Federación de ocho de febrero de mil novecientos noventa y seis, se advierte que el instituto expresó la necesidad de utilizar especialistas en diversas disciplinas.

En el considerando nueve del acuerdo en comento, el instituto señaló:

"Que en diversas ocasiones, la autoridad electoral ha decidido solicitar el concurso de la comunidad científica y académica nacional a efecto de que coadyuve en la realización de acciones de asesoría, seguimiento y evaluación en materias y programas cuyas características técnicas y operativas han requerido de contar con la opinión de expertos en las especialidades científicas correspondientes, como fue el caso del Consejo Técnico del Padrón Electoral integrado para evaluar la calidad y grado de consistencia de los instrumentos electorales utilizados en el



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

0J128

SUP-AES-009/99

proceso electoral federal de mil novecientos noventa y cuatro, y cuya intervención y resultados fueron altamente satisfactorios y positivos para el mejor desarrollo de las elecciones.

Que en tal virtud, resulta conveniente que el consejo general, mediante la integración de un comité técnico para el seguimiento y evaluación de la redistribución, se asista de la opinión de especialistas en diversas ramas científicas relacionadas con el proceso de redistribución, de quienes recabaría las opiniones que le permitan verificar el adecuado desarrollo de los trabajos de las áreas responsables, así como en su caso, recabar puntos de vista técnicos para resolver las diferencias de opinión que pudiesen presentarse en casos particulares."



Como se ve, dada la complejidad de la labor de redistribución, el consejo general determinó la creación de un comité técnico de seguimiento, formado por especialistas en diversas áreas, con el fin de contar con un cuerpo científico, que evaluara en cada etapa el desarrollo del proceso y asesorara a los miembros del consejo general acerca de los trabajos respectivos.

Asimismo, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó los aspectos que habrían de tomarse en cuenta, para la distribución geográfica electoral federal.

En el primer punto del acuerdo en cita se señalaron los siguientes criterios:

a) Ningún distrito electoral federal uninominal debía comprender territorio de dos o más entidades federativas;



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00129

SUP-AES-009/99

b) Para la determinación del número de distritos electorales federales uninominales que habría de comprender cada entidad federativa, se aplicaría la fórmula de distribución conocida como de St. Lague, para lo cual se tomarían como base los resultados del censo general de población de mil novecientos noventa;

c) Para determinar los límites distritales al interior de cada entidad federativa, se utilizaría un modelo heurístico. Este modelo se basa en el análisis de un determinado número de datos o hechos a partir de experiencias pasadas y líneas empíricas, para encontrar soluciones o respuestas a problemas específicos. En la práctica, la delimitación territorial implica la realización de múltiples actividades que requieren capacitación técnica, como son: el análisis de la base de datos del registro federal de electores, elaboración de listas de vecinos por sección o municipio, clasificación de unidades geográficas, elaboración de bases cartográficas, verificación de información, aplicación de fórmulas algorítmicas para agrupar la población, etcétera;

d) Sobre la base del criterio de equilibrio demográfico, se determinarían aquellos municipios, además del Distrito Federal, que por sí solos podían contener uno o más distritos electorales federales uninominales;

e) La distribución de los distritos se efectuaría de norte a sur y de oeste a este, respetando en lo posible accidentes geográficos y obras viales de importancia,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00130

SUP-AES-009/99

abarcando preferentemente, en forma completa, pueblos, barrios, colonias, comunidades indígenas integradas sobre la base de aspectos socioculturales, etcétera;

f) Los distritos electorales que por su densidad poblacional comprendieran el territorio de más de un municipio, se constituirían preferentemente con municipios completos;

g) Debía propiciarse la unidad geográfica de los distritos electorales;

h) Debía considerarse la infraestructura de vías de comunicación y los tiempos de traslado de las secciones electorales a la cabecera distrital que se estableciera;

i) En la delimitación de los distritos electorales, se procuraría obtener la mayor compacidad, característica consistente en que el perímetro de los distritos adquiriera una forma geométrica lo más cercana posible a un polígono regular;

j) El margen de variación de población de cada distrito en relación al cociente de distribución, no debía exceder, en principio, de 15% al interior de cada entidad federativa, tratándose como casos particulares aquellos que por razones geográfico-poblacionales excedieran el rango de variación señalado;

k) Se respetaría la distribución seccional vigente. No se prefijarían las cabeceras distritales, dejando la determinación



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00131

SUP-AES-009/99

de las mismas a la aplicación de criterios de mayor población, de vías de comunicación y de servicios públicos.

Con estos criterios, el Instituto Federal Electoral se dio a la tarea de realizar la redistribución del país, para lo cual se diseñó una metodología a emplear para el proyecto, se plantearon estrategias, se fijaron criterios y se programó la realización de actividades (Fuente: Memoria del Proceso Electoral Federal 1997. Instituto Federal Electoral. Páginas 27 y siguientes).



Para garantizar la transparencia del proceso de redistribución y dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 166 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a los partidos políticos se les dio una participación activa en la vigilancia de las actividades, se les informó de la metodología, desarrollo y avances de las labores de distribución, se les permitió formular observaciones, se les proporcionó un área especial para consulta con equipo de cómputo y diversos documentos en elementos informáticos (la cartografía digitalizada, los resultados del censo poblacional de mil novecientos noventa) y se les hizo llegar para su análisis y observaciones, las versiones preliminares y definitiva del proyecto respectivo (Fuente: Informe Anual del Instituto Federal Electoral de 1996. Anexo 2. Tomo 4. Páginas 268).

El proceso de redistribución federal duró aproximadamente seis meses (del veintitrés de enero de mil novecientos noventa y seis en que el consejo general emitió el



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

acuerdo en que ordenaba a la junta general, la realización de estudios, al treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y seis, en que se aprobó la redistribución). En las labores intervinieron tanto el comité técnico creado para esos efectos, como autoridades del Instituto Federal Electoral, Consejo General, Junta General Ejecutiva, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Para la realización del proyecto se utilizó el personal e infraestructura del instituto, la base de datos del registro federal de electores y recursos económicos -tan sólo en la instalación y acondicionamiento del centro de cómputo para la consulta y vigilancia de los partidos políticos, el Instituto reportó el presupuesto de dos millones setecientos mil pesos- (Fuente: Informe de Labores del Instituto Federal Electoral de 1996. Tomo 4. Página 269).

Como se ve, la delimitación de la geografía electoral implica la realización de diversas actividades, con un alto grado de dificultad técnica, que requiere: estudios de carácter multidisciplinario, la existencia de una metodología, la planeación de un programa de actividades, la asistencia de personal especializado, infraestructura (material, computadoras, locales, información de censos poblacionales y de registros ciudadanos, recursos económicos) y la participación cercana de los partidos políticos, como observadores y críticos del proceso.

Según se ha venido exponiendo, antes de la reforma a la ley electoral cuestionada, lo atinente a la geografía electoral, concretamente, la redistribución, la llevaba a cabo el



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00133

SUP-AES-009/99

Instituto Estatal Electoral; pero con posterioridad a la reforma en estudio y con motivo de ella, el congreso del estado es el que hizo la redistribución.

Las actividades relacionadas con la geografía electoral pueden producir un distinto resultado según sean llevadas a cabo por un órgano electoral especializado, autónomo, independiente y profesional, o bien, por un órgano político, como por ejemplo, un congreso local.

La diferencia de resultados admite ser apreciada en cuanto a los siguientes elementos.

- 1. Tiempo.**
- 2. Conocimiento técnico.**
- 3. Problemática política.**
- 4. Pactos políticos en la toma de decisiones de la redistribución.**
- 5. Fuerza electoral.**
- 6. Transparencia en las decisiones.**

Antes de opinar sobre cada uno de los puntos anteriormente citados, esta sala superior considera importante establecer, por un lado, que no son los únicos efectos o consecuencias en los que se ve la diferencia de que la redistribución la realice el Instituto Estatal Electoral, o bien, el congreso de un estado; pero sí son los que, en concepto de esta sala, evidencian con mayor claridad, la diferencia de que tal función la lleve a cabo uno u otro de los órganos señalados.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

01134

SUP-AES-009/99

También es pertinente precisar, que los puntos a que se ha hecho referencia y que a continuación se examinarán, no se encuentran separados uno del otro; por el contrario, la mayoría de las veces aparecen unidos íntimamente; por lo que bien podría verse la problemática existente en uno de dichos puntos reflejada en cualquiera de los restantes. Es decir, la difícil y delicada labor de la redistribución implica y lleva consigo una serie de fenómenos sociales, políticos, electorales, técnicos, etcétera, relacionados estrechamente entre sí, tal y como a continuación se podrá apreciar, y que, por consecuencia, tales fenómenos hacen patente la gran diferencia de que la citada redistribución sea realizada por el instituto local electoral o por el congreso del estado.



1. Tiempo. Anteriormente a la reforma, el instituto local electoral era el que realizaba la función electoral de la redistribución, lo cual implicaba que durante la estrategia y manejo de dicha redistribución, el citado organismo estaba en condiciones de ajustar sus tiempos a las circunstancias electorales y seguir un programa previamente establecido por el consejo general del citado instituto. Al encontrarse en esta situación, la actividad se podía llevar a cabo con mayor holgura e independencia, pues los trabajos los realizaba el propio organismo encargado de organizar las elecciones y que contaba con el personal capacitado profesional y técnicamente para el desarrollo de la redistribución.




TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00135


SUP-AES-009/99

En otras palabras, el instituto estatal electoral debe ser el organismo que, por su naturaleza constitucional, debe contar con elementos necesarios, administrativa y funcionalmente, para llevar a cabo dicha tarea. Ciertamente, en términos de los preceptos de la constitución federal y local referidos a la función electoral, el Instituto Estatal Electoral debe contar en su estructura orgánica, con órganos técnicos, profesionales y capacitados, eficaces para realizar las tareas inherentes al proceso de la redistribución, cumpliendo con los principios rectores de la materia electoral.



La redistribución implica, entre otras cosas, revisar ampliamente el lugar que se va a redistribuir, valorar técnicamente las condiciones geográficas y poblacionales de dicho lugar, así como tomar en cuenta las circunstancias y tiempos más propicios para realizar dichas tareas.

En consecuencia, es evidente que las tareas relacionadas con el proceso de la redistribución deben realizarse de manera más pronta, si el que las efectúa cuenta con el personal profesional, los recursos técnicos, e incluso, científicos, idóneos para tal fin.



Por otro lado, si el congreso del estado o poder legislativo estatal es el que realiza la redistribución, cabe observar que dada la naturaleza de sus funciones es un órgano dedicado esencialmente a la tarea legislativa.




TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

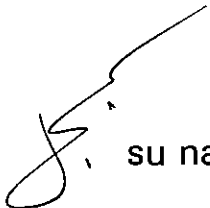
00136

SUP-AES-009/99

Si las actividades inherentes a la función electoral de la geografía electoral en el aspecto de la redistribución presentan un alto grado de complejidad técnica, en principio, constituye una consecuencia lógica, que el tiempo en que se conseguirán los objetivos legales de la distritación será más prolongado, si la autoridad que lo realiza no cuenta con los recursos humanos, técnicos y científicos, necesarios para tal efecto, a menos que se realice un trabajo carente de profundidad y seriedad, que no cumpla con los requisitos que se han venido mencionando.




Además, a diferencia del instituto estatal electoral, el congreso del estado no es un órgano que esté dedicado *ex profeso* a la organización de las elecciones; por tanto, el tiempo con el que cuenta para el cumplimiento de sus atribuciones, lo dedicará precisamente a la realización y desarrollo de aquéllas. Sobre todo, si se toma en cuenta la complejidad de la labor de la redistribución, tarea que, como ya se ha expresado en esta opinión, requiere de un gran esfuerzo y conocimiento específico de la materia electoral en distintos campos, tales como urbanización, accidentes geográficos, situación poblacional, cuestiones étnicas, etcétera.



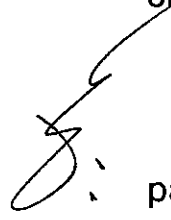
2. Conocimiento técnico. En forma objetiva y dada su naturaleza constitucional, el instituto estatal electoral es el organismo encargado de la organización de las elecciones y cuenta con el personal capacitado profesional y técnico para realizar la redistribución. Sobre todo, si se considera que dicho organismo conoce teórica y físicamente el lugar a redistribuir,

SUP-AES-009/99

dada la naturaleza de las funciones que desarrolla, como pueden ser, por ejemplo, el censo parcial y, en su momento, el total para la elaboración del catálogo estatal de electores, o bien, el recorrido físico del lugar, que en elecciones pasadas realizaron los respectivos comités municipales y distritales para la ubicación de las casillas.



En efecto, ha quedado asentado en el apartado correspondiente a la geografía electoral que, la redistribución implica el uso de procedimientos y elementos de orden técnico, tales como las obras viales de importancia, las comunidades indígenas integradas, con base en aspectos socioculturales, los posibles accidentes geográficos, o bien, las razones poblacionales, entre otros. Ya se ha explicado, que el examen de esos elementos requiere de un tiempo determinado y, por lógica, requiere también de conocimientos especializados para poder desarrollar y llevar a cabo el estudio de aquellos fenómenos. Por tanto, es inconcuso que el organismo adecuado para llevar a cabo el desarrollo y perfeccionamiento técnico de dichos elementos, es el instituto estatal electoral, por ser dicho organismo el encargado de realizar la función estatal de la organización de las elecciones, con el apoyo correspondiente de los institutos o entes especializados y científicos que para el caso se requieran.



Es importante destacar, que la técnica necesaria para llevar a cabo la redistribución forma parte de la técnica electoral que se utiliza para llevar a cabo la organización de las elecciones.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00138

SUP-AES-009/99

Por otra parte, dada la función eminentemente legislativa del congreso del estado, es claro que la mayoría de sus procedimientos o conocimientos técnicos están encaminados a cumplir con dicha función. Es decir, no le es inherente, de manera natural, a dicho órgano la técnica específica que se requiere para la redistribución, por no ser una función netamente legislativa la de redistribuir el estado.

Por ello, aquí habría otra limitante para que la tarea de la redistribución sea realizada por el congreso del estado.



3. Problemática política. Al realizar la función estatal de la organización de las elecciones, el organismo electoral correspondiente debe llevar a cabo dicha función en estricto apego a los principios rectores de la función electoral, tal y como se ha detallado en la presente opinión. Uno de dichos principios es el de la independencia; principio que, como ya se vio, no sólo se refiere a la independencia en relación con otras autoridades, sino a la independencia que se debe guardar en casos como el presente, en relación con otros entes, como son los partidos políticos. En este orden de ideas, si bien es cierto que los representantes de los partidos políticos concurren a las sesiones del consejo general con voz, también es cierto que dichos representantes y, los partidos políticos a que pertenecen, no influyen en forma determinante en la toma de decisiones de dicho órgano colegiado, porque no cuentan con voto.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

En consecuencia, al aprobar el consejo general la redistribución correspondiente, lo hará sin la injerencia política directa de entes ajenos a dicho órgano, lo cual sin duda, repercute en una redistribución objetiva y al margen de presiones o intereses partidistas, situación esta que, evidentemente fomentará una mayor equidad en la contienda electoral y, con ello, también se verán cumplidos los demás principios de la función estatal, que rigen la organización de las elecciones.

Por otra parte, de realizar la redistribución el congreso del estado es evidente, que podría darse el peligro de que la decisión fundamental sobre la ubicación de distritos y secciones se vea inmersa en debates políticos, que nada tendrían que ver, con el aspecto técnico de lo que es en sí la redistribución.

4. Pactos políticos en la toma de decisiones, sobre la redistribución. Dada la naturaleza y los principios que rigen la función electoral y a los que estrictamente se tiene que apegar el instituto estatal electoral es claro que, dicho organismo no requiere de autorización o de la celebración de pactos políticos con algún ente distinto para ordenar, llevar a cabo y, en su momento, aprobar la redistribución correspondiente.

En cambio, de llevar a cabo la tarea en comento el congreso estatal, se podría correr también el riesgo de que dicha tarea se vea inmersa en los llamados pactos políticos. Tal



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

sería el caso, por ejemplo, que una fracción parlamentaria de determinado partido pusiera como condición para aprobar la redistribución que, a su vez, le fueran concedidas determinadas prebendas de índole política o, lo que sería más delicado, que no aprobara la citada redistribución, por no convenir a sus intereses partidistas, con lo cual, obviamente, no se cumpliría con los principios rectores de la función electoral.

5. Fuerza electoral. Este es el punto en el que, posiblemente, se ve con más claridad la diferencia existente entre las consecuencias o efectos de llevar a cabo la redistribución una u otra de las instancias señaladas.

Si la multicitada redistribución es realizada por el instituto estatal electoral es evidente que, en estricto apego al principio de imparcialidad, dicho organismo deberá realizar la tarea de mérito independientemente y al margen de la fuerza electoral que los partidos políticos tengan en las distintas secciones o distritos.

Por el contrario, si el congreso del estado es el que realiza la tarea de mérito se podría dar el caso, también, de que el partido mayoritario o, en su defecto, la alianza de dos o más partidos pudieran manipular la redistribución en beneficio propio, tal y como ha quedado constatado que sucedió en el caso de Estados Unidos de América, que a manera de ejemplo, se citó anteriormente.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

En efecto, es incuestionable que los partidos políticos para cumplir con sus funciones, entre ellas la de hacer posible el acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular, buscan los medios necesarios que estén a su alcance para la obtención de los votos que les ayuden a ganar las elecciones. Por tanto, las fracciones parlamentarias que los representan en el congreso pondrían centrar su atención para detectar los distritos que representaran sus intereses y, en consecuencia, los distritos que les hubieran sido contrarios en la votación, para dividirlos o aumentarlos, según los intereses que se ha hecho referencia, al margen de los puntos importantes que ya se han apuntado, como son la cuestión poblacional, los posibles accidentes demográficos, los aspectos socioculturales, etcétera.

6. Transparencia en las decisiones. Así las cosas, si el que realiza la redistribución es el Instituto Estatal Electoral, sobre todo si se ajusta a los principios rectores a que se ha hecho referencia, una de las consecuencias o efectos de la citada redistribución será la de la transparencia en todas las cuestiones que tengan injerencia sobre la citada tarea.

Por el contrario, si el congreso estatal realiza tal actividad se podría correr el riesgo de que se presente cualquiera de los inconvenientes que se han señalado durante el desarrollo de la presente opinión y, por tanto, no existiría transparencia o, en su defecto, se vería empañada con asuntos de índole política, que lejos de contribuir al fortalecimiento de la función electoral, así como de las instituciones electorales



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

00142

SUP-AES-009/99

• menoscabarían y afectarían su existencia y legalidad.

Así pues, en concepto de esta sala superior, estos son algunos o los principales efectos o consecuencias que se pueden derivar de la realización de la redistribución, cuando el que realiza tal función es, por un lado, el instituto estatal electoral, o bien, por otro lado, el congreso estatal electoral. De tal forma que, sí es notoria la diferencia entre los efectos y consecuencias que puede traer la redistribución, si el que la realiza no es el Instituto Estatal Electoral; situación que, por cierto, es distinta a lo que ocurre en otros estados de la República y en el ámbito federal, en los que la redistribución está en manos del instituto electoral correspondiente, tal y como sucedía en el propio Estado de Campeche con anterioridad a las reformas, que precisamente son materia de la presente opinión.



En virtud de lo expuesto, se arriba a las siguientes conclusiones.

1. La evolución que durante los últimos años ha tenido la integración del órgano superior de dirección de las instancias responsables de organizar las elecciones, en materia federal y en la entidad federativa mencionada, revela la tendencia a la ciudadanización del órgano comicial, mediante la exclusión de la participación de los órganos de gobierno y de los partidos políticos, en la toma de decisiones electorales.

SUP-AES-009/99

2. Constitucionalmente, al Instituto Electoral del Estado de Campeche corresponde realizar todas las funciones y actividades que comprenden la función electoral.

3. La interpretación del artículo 116, fracción IV, inciso b), en relación con el artículo 41, párrafo segundo, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 24, párrafo segundo, base III, de la Constitución Política del Estado de Campeche conducen a estimar, que el significado de la expresión "función electoral", implica un sistema que comprende, como presupuesto una estructura orgánica (las autoridades electorales) la cual realiza un conjunto de actividades encaminadas a la preparación, la organización, la conducción, vigilancia y calificación de las elecciones locales, sobre la base de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

4. Entre las actividades que integran la función comicial, se encuentra la relativa a la geografía electoral, la cual consiste en determinar la demarcación del ámbito territorial para el registro y distribución de los ciudadanos que habrán de participar en las elecciones.

5. La delimitación de la geografía electoral implica la realización de diversas actividades con un alto grado de dificultad técnica, que requiere: estudios de carácter multidisciplinario, la existencia de una metodología, la planeación de un programa de actividades, la asistencia de personal especializado, infraestructura adecuada (material,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-009/99

computadoras, locales, información de censos poblacionales y de registros ciudadanos, recursos económicos) y la participación cercana de los partidos políticos como observadores y críticos del proceso.

6. El hecho de que las labores de redistribución sean llevadas a cabo por un órgano especializado en materia electoral evita que en sus decisiones intervengan aspectos ajenos a lo estrictamente objetivo y técnico con que debe contar aquella actividad.



7. Con la realización de la redistribución por parte del Congreso del Estado de Campeche se incumplen las bases constitucionales que prevén, que sean las autoridades especializadas en la organización de los comicios, las que dentro de la función electoral que realizan, efectúen lo atinente a la geografía electoral, en términos de los artículos 41, párrafo segundo, base III; 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 24, párrafo segundo, base III, de la Constitución Política del Estado de Campeche.

México, Distrito Federal, a doce de noviembre de mil novecientos noventa y nueve.]

01 NOV 8 21 00 AM

SUP-AES-009/99

PRESIDENTE DE LA SALA SUPERIOR
MAGISTRADO

[Signature]
JOSÉ LUIS DE LA PEZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

[Signature]
LEONEL CASTILLO
GONZÁLEZ

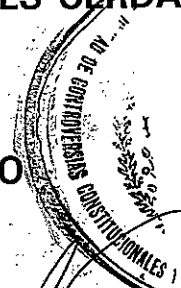
[Signature]
ELOY FUENTES CERDA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

[Signature]
ALFONSINA BERTA
NAVARRO HIDALGO

[Signature]
JOSÉ FERNANDO OJESTO
MARTÍNEZ PORCAYO



MAGISTRADO

MAGISTRADO

05577/E JOSÉ DE JESÚS OROZCO
HENRÍQUEZ

[Signature]
MAURO MIGUEL REYES
ZAPATA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

[Signature]
FLAVIO GALVÁN RIVERA

[Signature]
Matilde Olvera Piquitna

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

NOV 15 8 26 AM '99

OFICINA DE
CERTIFICACION JUDICIAL
CORRESPONDENCIA

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION
NOV. 15 1999
UNIDAD DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES
DE INCONSTITUCIONALIDAD

*Recibido de un empleado de la Secretaría General de
Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la
Nación, sin anexo.*