



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

PRESENCIA

OF. TEPJF-P-340/08

ASUNTO: Opinión relativa a la acción de inconstitucionalidad 132/2008 y sus acumuladas 133/2008 y 134/2008.

México, D. F., a 26 de diciembre de 2008.

**LIC. JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO
Y DR. JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
P R E S E N T E S**

En respuesta a la petición formulada en proveído de dieciocho de diciembre del año en curso, dictado en la Acción de Inconstitucionalidad 132/2008 y sus acumuladas 133/2008 y 134/2008, promovidas por el Partido del Trabajo, Convergencia y el Partido de la Revolución Democrática, notificado mediante oficio 8040, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el día veintidós del mismo mes y año, anexo le envío la opinión emitida por este órgano jurisdiccional, en el expediente **SUP-OP-26/2008**.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para reiterarle mi consideración más distinguida.

**A T E N T A M E N T E
MAGISTRADA PRESIDENTA**

MARIA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

c.c.p. Expediente:

eism

Recibi esta correo constante de una tipografía de veinte los horas del día veintiseis de diciembre de dos mil ocho, así como en anexo constante de diez y siete folios, relativo a la acción de inconstitucionalidad 132/2008 y sus acumuladas 133/2008 y 134/2008 de la licenciada Claudia Gabriela Soto Calleja, de tenencia para recibir pronunciamientos de término feriado del término de la acción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[Handwritten signature]

054056

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

2008 DIC 29 AM 8 53

OFICINA DE RECEPCION JUDICIAL Y GUBERNACION

Recibida de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Copia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

2008 DIC 29 AM 10 55

SECCION DE TRAMITE DE CONTRAVENCIONES CIVILES DE ACCIONES DE INCONSTIT.

(17) / 12

PODER JUDICIAL ... SECRETARIA DE JUSTICIA ...



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

00500

EXPEDIENTE: SUP-OP-26/2008.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
132/2008 Y SUS ACUMULADOS
133/2008 Y 134/2008.

PROMOVENTES: PARTIDOS DEL
TRABAJO, CONVERGENCIA Y 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 LOS MINISTROS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE RECESO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO Y JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, 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.

Los Partidos del Trabajo, Convergencia y de la Revolución Democrática promovieron acciones de inconstitucionalidad, en la que impugnaron el decreto 142 de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, mediante el cual se reformaron los artículos 17, 66 tercer y sexto párrafos y 89 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad, el diecisiete de noviembre de dos mil ocho, aunque en forma

destacada los conceptos de invalidez que se aducen van encaminados a controvertir únicamente el artículo 17.

En atención a la solicitud que en términos del artículo 68, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos formulan los Ministros integrantes de la Comisión de Receso del Alto Tribunal, mediante acuerdo de dieciocho de diciembre de dos mil ocho, dictado en el expediente de la acción de inconstitucionalidad de mérito, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite la opinión respectiva.

Es conveniente precisar que como los conceptos de invalidez que formulan los Partidos actores son casi idénticos, el análisis de los mismos se realizará de manera conjunta.

I. Primer párrafo del apartado B del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Respecto de la inconstitucionalidad del primer párrafo del Apartado B del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, los partidos actores aducen que, al adicionarse a dicho precepto constitucional el principio de definitividad como rector de la materia electoral, contraviene lo dispuesto en los artículos 16, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las siguientes razones.



Los principios de legalidad, objetividad, certeza, independencia e imparcialidad que rigen la función electoral en el ámbito constitucional federal, deben regir igualmente en el ámbito local.

Por esa razón, dicen los actores, al adicionarse a dichos principios el de definitividad, sin precisarse su definición y aplicación, se viola el diverso de certeza, pues queda en incertidumbre el alcance del mismo.

Al respecto, a efecto de emitir la opinión correspondiente, se debe tener en cuenta lo siguiente.

El artículo 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que en el ejercicio de la función estatal electoral del ámbito federal serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En ese mismo sentido, el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución federal, prevé que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, que en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, y que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las

controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Por su parte, el primer párrafo del Apartado B del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, prevé que el sistema electoral se regirá por los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, **definitividad** y objetividad.

Del contenido de dicho precepto constitucional local, se advierte que se adiciona como principio rector en la materia electoral local, el de definitividad, sin precisar en qué consiste y cuál será su aplicación.

No obstante lo anterior, en opinión de esta Sala Superior, el citado párrafo primero, apartado B, del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes en análisis, es conforme con los artículos 41, base V, último párrafo y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si bien adiciona en su texto un principio diverso a los contenidos en los preceptos constitucionales federales mencionados, éste no es ajeno ni mucho menos viola el principio de certeza, por lo siguiente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para el análisis de las leyes electorales es pertinente acudir a los principios rectores y valores democráticos previstos en



los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como puntos de partida de los criterios de validez que orientan el examen de ese tipo de normas, pues para verificar el apego de las leyes secundarias a la Norma Fundamental, además de atender a lo que ésta textualmente establece, también deben observarse los postulados esenciales que contiene, los cuales sirven de guía para cimentar ulteriores razonamientos que integren un orden jurídico armónico, el cual guardará uniformidad y consistencia en relación con los fines que persigue el sistema electoral mexicano.

El artículo 116, fracción IV, inciso m), de la Constitución Federal, prevé que las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que 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.

De conformidad con lo anterior, si bien en el inciso b) de la fracción IV del referido artículo 116 de la Constitución Federal no se prevé como principio rector en materia electoral el de definitividad, sí está contenido en el inciso m) de la propia norma, con lo cual se precisa su definición y alcances, pues dicho principio tiene el efecto de garantizar a los sujetos del proceso electoral, los plazos de las instancias impugnativas en esta materia, las cuales

forman parte del sistema electoral a que se refiere la norma cuestionada.

Por tanto, esta Sala Superior concluye que el párrafo primero del Apartado B del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes es conforme con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV incisos b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, los partidos actores alegan la no conformidad del párrafo primero del Apartado B del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la supremacía constitucional abarca no sólo la prohibición de las legislaturas locales de emitir ordenamientos secundarios contrarios a la Constitución Federal, sino también la ampliación en la ley secundaria de preceptos que no se encuentren previstos en la ley superior y por tanto, puedan modificar el sentido y espíritu normativo del constituyente.

En el caso concreto, dicen los partidos actores, el Congreso del Estado al adicionar el principio de definitividad como rector en materia electoral, viola la supremacía constitucional.

El mencionado concepto de invalidez no requiere opinión especializada de la Sala Superior, en razón de que no es

tema exclusivo del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en general y del Derecho Constitucional, en lo particular, por ser planteamientos atinentes al principio de supremacía constitucional, el cual, incluso se hace depender de que el diverso motivo de invalidez, relacionado con la violación al principio de certeza fuera fundado y, al respecto, esta Sala Superior ya emitió opinión en contrario.

II. Artículo 17, apartado B, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. (Retroactividad de la ley).

Los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia argumentan que la disposición citada contraviene lo previsto en los artículos 41, fracción V, y 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones siguientes:

a) La conformación del consejo electoral local propuesta por la reforma, dejaría incompletas las tareas y funcionamiento ordinario de ese órgano, como son el modelo de vida democrático, la participación y representación ciudadana, así como la fiscalización de los recursos públicos ejercidos por los partidos políticos.

b) La integración parcial del órgano electoral entre cada proceso comicial vulnera el principio de permanencia, rector de la función de las autoridades electorales.

c) La reforma vulnera el principio de irretroactividad de la ley previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque pretende sustituir a los consejeros electorales que fueron designados por un período de cuatro años, el cual concluye en 2010, además de que elimina el derecho adquirido de poder ser reelectos por un período más.

d) La aplicación retroactiva de la ley también se presenta respecto de los consejeros representantes de los partidos políticos y del secretario técnico, pues se eliminan de la conformación del órgano electoral, lo cual atenta contra los principios de pluralidad y discusión democrática en la toma de decisiones del consejo electoral local.

En opinión de esta Sala Superior, el apartado B, del artículo 17, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, contraviene los artículos 41, fracción V, segundo párrafo y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esencialmente, porque prevé que el consejo general, en año electoral, se ampliará en su integración con cuatro Consejeros Electorales temporales, lo que impide su permanencia y, por ende, la posibilidad de que la autoridad



electoral se especialice en la materia y se encuentre en condiciones de llevar a cabo el ejercicio profesional de la actividad para la cual fueron designados.

De conformidad con el análisis del artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que regula el régimen electoral a nivel local, la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones son una función estatal que se realizará a través de instituciones y órganos a los que se les denomina autoridades electorales, llámese instituto o Consejo Electoral o de cualquier otra forma, como órgano especializado y profesional, quien tiene a su cargo de manera exclusiva y total la organización de las elecciones.

La profesionalización de los órganos ejecutivos y técnico del órgano electoral, según el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 3/2005, está orientada a obtener certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad (principios constitucionales rectores del propio órgano electoral), eficiencia y eficacia en la organización de las elecciones. Busca también el que los servidores del instituto generen confianza en los ciudadanos y los actores políticos.

Esto, en razón de que la función administrativa electoral es una actividad que desarrolla permanentemente, pues se presenta en dos fases: 1) el periodo de proceso electoral, es

decir, desde la primera sesión que celebre el consejo general del órgano electoral hasta que se realice el dictamen y declaración de validez de la elección, o, en su caso, se resuelva por el órgano correspondiente el último de los medios de impugnación, o se tenga constancia de que ninguno se presentó; y 2) el periodo interprocesal, esto es, el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales ordinarios.

En esta segunda etapa se presentan actividades que resultan relevantes y sirven como referente para evidenciar la importancia de este período interprocesal, por ejemplo, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la redistribución estatal, así como programas y actividades de educación cívica, entre otras.

Así, en el Estado de Aguascalientes el organismo público encargado de tan importantes actividades se denomina Instituto Estatal Electoral, el cual, de conformidad con los lineamientos tanto de la Constitución Federal como la local, debe regirse por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y profesionalismo.

Ahora bien, el numeral 17, apartado B, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes cuestionado, dispone textualmente:



“Artículo 17.-

...

B...

El Consejo General será electo por el voto de la mayoría calificada de los integrantes del Congreso del Estado y estará integrado en forma ordinaria por tres Consejeros Electorales, de los cuales uno será presidente y dos vocales, durarán en su encargo tres años y podrán ser reelectos hasta por un nuevo periodo.

El Consejo General, en año electoral, se ampliará en su integración con cuatro Consejeros Electorales temporales, electos por el voto de la mayoría calificada de los integrantes del Congreso del Estado, quienes desempeñarán el cargo del primero de enero del año de la elección a la fecha en que se declare por concluido el proceso electoral por el propio Consejo General. Los Consejeros Electorales temporales, serán electos para ejercer el cargo durante dos procesos electorales...”

De los párrafos transcritos, se advierte que el consejo electoral se conforma, ordinariamente, con tres consejeros electorales, y que ese órgano podrá ampliar su integración con cuatro consejeros más durante el año electoral.

Lo anterior, en conjugación con la máxima de experiencia relativa a que las etapas de actos preparatorios de la elección, de la jornada electoral y de los actos posteriores a la elección y los resultados electorales, tienen una duración aproximada de once meses, permite afirmar que los consejeros temporales sólo participaran durante un lapso de tiempo menor a un año, con un intervalo de inactividad de dos anualidades.

Esto, hace evidente que no es posible que su actividad en el Instituto Electoral se realice en forma profesional y permanente, toda vez que no se ejerce en forma continua y reiterada a fin de que se conozca y cultive con un cierto grado de especialidad.

Por tanto, las características de profesionalismo y permanencia que para el Instituto Electoral de Aguascalientes establece el artículo 17, apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Local, no se satisfacen con la integración propuesta por la reforma.

Aunado a esto, la adición de cuatro consejeros electorales durante el año del proceso comicial, otorga una mayoría para la toma de decisiones, lo cual introduce un factor de desequilibrio en el desempeño del órgano, pues los consejeros que desempeñarían el cargo de manera permanente serían superados en número por aquellos que carecerían de la especialización necesaria por la falta de continuidad en el cargo, esto es, la toma de decisiones puede hacerse por aquellos de menor experiencia con la posible afectación al desempeño profesional del órgano.

En razón de lo anterior, se opina que el artículo 17, apartado B, párrafos cuarto y quinto, es contrario a la Carta Magna.

En relación con los argumentos relativos a que el artículo cuestionado se aplica de manera retroactiva en perjuicio de



los derechos adquiridos por los consejeros electorales que desempeñan el cargo, en contravención al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sala Superior considera lo siguiente:

El artículo 14 de la Constitución garantiza el respeto de las situaciones legalmente establecidas, impidiendo que la ley modifique el pasado en perjuicio de persona alguna, es decir, prohíbe que la ley sea retroactiva.

El concepto jurídico de la retroactividad tiene una connotación estricta; no basta que una ley modifique situaciones del pasado, sino que, además, debe producir efectos perjudiciales concretos, sobre un sujeto de derecho determinado, para que se considere que el contenido del precepto es infractor de la prohibición contenida en la citada disposición constitucional.

Al efecto, la forma de analizar la irretroactividad de una norma jurídica es a partir de la teoría de los derechos adquiridos; esta teoría sostiene que la ley en sí misma es retroactiva cuando modifica o desconoce los derechos adquiridos, de acuerdo con una ley anterior, y que no lo es, aún cuando obre sobre el pasado, si sólo rige lo que conforme a la ley derogada constituía una simple expectativa de derecho. En esta tesitura se debe entender que los derechos adquiridos son los que han entrado al patrimonio de la persona, que forman parte de su haber jurídico; por tanto,

no se le pueden quitar. La expectativa de derecho es, en cambio, tan sólo una esperanza, fundada en un hecho pasado o en un estado presente de cosas, para poder gozar de un derecho, cuando éste surja a la vida jurídica.

Otra perspectiva de la retroactividad se basa en la distinción entre las situaciones jurídicas abstractas y concretas. Cuando la ley se expide, crea situaciones abstractas, que se transforman en concretas cuando se realiza determinado hecho previsto por la misma ley, en virtud del cual se concretan los derechos y obligaciones para la persona interesada; en este sentido, se puede considerar que la ley es retroactiva cuando no respeta las situaciones jurídicas concretas nacidas u originadas bajo la vigencia de la ley anterior, ya sea por desconocer esas situaciones o bien por modificarlas, imponiendo nuevas cargas u obligaciones; consecuentemente, una nueva ley puede modificar situaciones jurídicas abstractas, provenientes de leyes vigentes con anterioridad, siempre y cuando no se han actualizado los supuestos normativos.

Ahora bien, los artículos transitorios de la reforma cuestionada, son del tenor siguiente:

**"TRANSITORIO DEL DECRETO N° 142,
PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO
EL 17 DE NOVIEMBRE DE 2008**

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigencia al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo Segundo.- Intégrese el expediente respectivo y tórnese a todos y cada uno de los Ayuntamientos del Estado, para los efectos de lo dispuesto en el Artículo 94 de la Constitución Política local y Artículo 155 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo, en la ciudad de Aguascalientes, a los ocho días del mes de octubre del año 2008."

Como se advierte, las reformas respecto a la integración del consejo general del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, entraron en vigor a partir del dieciocho de noviembre de dos mil ocho, pues su publicación se realizó el diecisiete anterior, sin especificarse si los actuales consejeros debían permanecer en el cargo hasta la designación de los tres consejeros ordinarios y los cuatro consejeros temporales.

En estas condiciones si la reforma tiene efectos un día después a su publicación, es evidente que la situación jurídica de los consejeros designados el tres de marzo de dos mil seis, por un período de cuatro años según lo previsto por el artículo 68 del Código Electoral de Aguascalientes, es afectada por nuevas disposiciones, porque su derecho a permanecer en el cargo se actualizó desde su designación en dos mil seis, de ahí que se vulnere el artículo 14 Constitucional.

Sin embargo, esta aplicación retroactiva no se presenta respecto de los supuestos derechos adquiridos para ser reelectos como consejeros electorales de los actuales integrantes del consejo general, porque, según se explicó, se trata de una mera expectativa de derecho, esto es, tan sólo una esperanza fundada en el propio hecho de su designación como consejeros, pero sólo se contaba con una posibilidad de ser designados para un período más, lo cual dependía de los actos positivos del congreso local para tal efecto, situación que no ocurrió, de ahí que tal prerrogativa no surgió a la vida jurídica.

Respecto al derecho de los consejeros de los partidos políticos y el Secretario Técnico de integrar el consejo general, se aprecia que la reforma constitucional no restringe expresamente sus derechos, pues si bien es cierto estableció una nueva conformación respecto de los consejeros electorales, también lo es que la ley secundaria aún contempla que los consejeros de los partidos políticos y el secretario técnico integran el consejo general, de ahí que no se advierta una exclusión de su participación.

Aunado a lo anterior, en la reforma constitucional se menciona que la ley de la materia determinará la organización del Instituto, sus facultades y estructura orgánica, lo cual se traduce en una delegación a la ley secundaria para determinar la conformación definitiva del órgano y no así una supresión de sus integrantes actuales; habida cuenta de que



el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, anterior a la reforma, de igual forma hizo la remisión a la ley secundaria de la conformación definitiva del Instituto Estatal Electoral, en la cual se incluyó a dichos Consejeros y al Secretario Técnico.

III. Párrafos cuarto y quinto del apartado B del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. (Denominación de los integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral).

Los actores estiman que lo dispuesto en el artículo 17, Apartado B, párrafos cuarto y quinto de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, contraviene lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que denomina a los integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral como "consejeros electorales", mientras que el Código Electoral del Estado de Aguascalientes los identifica como "consejeros ciudadanos", lo cual alegan, provoca inestabilidad en el sistema electoral de la entidad y viola la certeza de las actuaciones que realicen los denominados consejeros ciudadanos.

Esta Sala Superior considera que no asiste razón a los actores.

Conviene tener presente, en la parte conducente, el texto de la disposición impugnada.

“Artículo 17...

...

...

El Consejo General será electo por el voto de la mayoría calificada de los integrantes del Congreso del Estado y estará integrado en forma ordinaria por tres Consejeros Electorales...

El Consejo General, en año electoral se ampliará en su integración con cuatro Consejeros Electorales temporales...

...”

De dicha disposición constitucional cabe resaltar que, efectivamente, se denomina a los integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes como consejeros electorales.

Por su parte, la fracción I del artículo 68 del Código Electoral del Estado, establece que el Consejo se integrará por siete Consejeros Ciudadanos.

Si bien es cierto que en la constitución local se denomina a los consejeros como electorales y en el código electoral del estado vigente como consejeros ciudadanos, ello no implica, como lo aducen los partidos actores, inestabilidad en el sistema electoral de esa entidad ni inestabilidad en sus actuaciones, pues en el caso concreto opera el principio de jerarquía de ley.

ESTADOS MEXICANOS

SECRETARÍA DE GOBIERNO

SECRETARÍA DE JUSTICIA

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

SECRETARÍA DE SALUD

SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE TURISMO

SECRETARÍA DE FERIA Y EXPOSICIONES

SECRETARÍA DE PROMOCIÓN

SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN

SECRETARÍA DE ASISTENCIA

SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN

SECRETARÍA DE PLANEACIÓN

SECRETARÍA DE EVALUACIÓN

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN

SECRETARÍA DE INNOVACIÓN

SECRETARÍA DE DESARROLLO

SECRETARÍA DE POLÍTICA

SECRETARÍA DE LEGISLACIÓN

SECRETARÍA DE JURISPRUDENCIA

SECRETARÍA DE FISCALÍA

SECRETARÍA DE CONTABILIDAD



En principio, debe tenerse presente que de conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de la estructura jerárquica de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, la Constitución Federal es la Ley Suprema del Estado Mexicano, de la cual derivan las leyes que reglamentan su contenido, las que a su vez, pueden ser desarrolladas, especificadas o complementadas por diversas normas, tales como reglamentos, acuerdos, bases, circulares, etcétera, en un proceso de individualización normativa siempre creciente.

La estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano, implica que la norma jurídica inferior bajo ningún concepto puede contravenir o rebasar el contenido de la disposición superior de la cual deriva, lo cual es aplicable a todo el orden jurídico.

Ahora bien, en virtud del esquema de jerarquía normativa, a nivel estatal, tanto las leyes como los reglamentos son normas generales subordinadas a la Constitución local. De manera que, si el Código Electoral del Estado de Aguascalientes denomina a los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral de la entidad como Consejeros Ciudadanos y la Constitución Local como Consejeros Electorales, debe predominar la disposición del Código Supremo de la entidad y no la de la ley ordinaria, sin que ello entrañe, como lo aducen los actores, inestabilidad en las

actuaciones de los denominados Consejeros Ciudadanos, pues la diferencia en la denominación no implica, de ninguna manera, cambio en sus facultades o obligaciones o derechos.

En este sentido, esta Sala Superior concluye que los párrafos cuarto y quinto del Apartado B del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes es conforme con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV incisos b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el que se denomine a los integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral como Consejeros Electorales, no implica una inestabilidad en sus actuaciones, y, por tanto, el precepto de mérito es constitucional.

IV. Párrafo octavo del apartado B del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

Por otro lado, aducen los inconformes que es inconstitucional la creación de una Contraloría especializada, cuyo objeto primordial es fiscalizar los recursos y programas del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, prevista en el artículo 17, apartado B, párrafo octavo de la Constitución Política de la referida entidad.

Dicho precepto establece:



“La ley de la materia determinará la organización del Instituto, sus facultades y estructura orgánica, debiendo contar el Instituto con un órgano auxiliar para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y asociaciones políticas estatales, una Contraloría especializada en la fiscalización de los recursos y programas del Instituto, ambos dotados con autonomía técnica y de gestión, así como la estructura del servicio profesional electoral necesaria para el cumplimiento de sus labores. El titular de la Contraloría, será electo mediante el voto de la mayoría calificada de los integrantes del Congreso del Estado.”

En concepto de los actores, la creación de la Contraloría contraviene los principios de independencia e imparcialidad, así como la autonomía que debe revestir al órgano electoral, establecidos en el artículo 116 fracción IV inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aducen los promoventes, que la Contraloría constituye materialmente una forma de presión y control sobre el órgano electoral local, pues una de las garantías de los órganos constitucionales autónomos es la independencia en su estructura orgánica, según se advierte de la jurisprudencia 20/2007, del rubro: “ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS”.

Además, los inconformes estiman que en la reforma no se estableció alguna razón que justifique que el nombramiento del titular de dicho organismo lo lleve a cabo la propia legislatura, lo cual resta autonomía al organismo electoral en la toma de decisiones, ya que se genera una presión injustificada que atenta contra la independencia e imparcialidad del órgano, toda vez que por conducto de la Contraloría, los legisladores en turno podrán intervenir en las actuaciones del organismo administrativo electoral.

El concepto de invalidez se estima infundado.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, apartado D, fracción V y 116, fracciones II y IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se arriba a la conclusión de que la creación de una Contraloría especializada en la fiscalización de los recursos y programas del Instituto Estatal Electoral en Aguascalientes, es acorde con el sistema constitucional federal de control y fiscalización de los recursos públicos destinados al citado órgano constitucional autónomo, debido a que la Contraloría solamente tiene por objeto verificar los ingresos y egresos del Instituto, pero no es un ente vinculado a las funciones de organización de las elecciones propias de la autoridad administrativa electoral y, por ende, no vulneran la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.



En lo que interesa, el artículo 41, apartado D, fracción V, Constitucional, establece que 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 y que en el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

También se prevé que 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 y **que una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos de Instituto.**

En el propio dispositivo se estatuye que el titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley; que durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez y estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y

mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

La interpretación funcional de esta norma permite arribar a la conclusión de que el constituyente permanente consideró idónea la creación de una Contraloría especializada, con autonomía técnica y de gestión para fiscalizar todos los ingresos y egresos del Instituto Federal Electoral.

Para el legislador federal, esta entidad no pugna con los principios de autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral, en tanto se trata de órganos diversos, con funciones distintas y facultades diferenciadas. El Instituto es la autoridad en la materia encargada, principalmente, de organizar las elecciones, mientras que la Contraloría es un ente cuyas funciones solamente están encaminadas a verificar la legal procedencia de los ingresos públicos y el destino de los egresos empleados para el funcionamiento del Instituto.

Lo anterior permite concluir que este modelo de fiscalización está previsto a nivel federal y que, por ende, su replica o regulación similar en las entidades no pugnaría con alguno de los principios rectores de la función administrativa electoral.

En razón de lo anterior, esta Sala Superior opina que, a la luz del régimen electoral y de fiscalización, previsto en el artículo 41 apartado D, fracción V, Constitucional, la creación de una



Contraloría especializada en la fiscalización de los recursos y programas del Instituto Electoral de Aguascalientes, no resulta inconstitucional.

Por otro lado, el artículo 116, fracción II, constitucional, en lo conducente, establece que las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes.

También se prevé que la función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad y que el titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Esta disposición constitucional es expresa en autorizar a las legislaturas locales la creación de entidades de fiscalización, sin limitar la cantidad de entidades que pueden generarse, ni la posición jurídica que deben guardar respecto de los órganos fiscalizados.

Incluso se prevé que serán las leyes las que establezcan las condiciones en que funcionarán y se organizarán internamente las entidades de fiscalización, lo que lleva implícita la autorización a las legislaturas para que decidan soberanamente acerca de esos aspectos.

En el citado precepto, se prevé que las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales designen a los titulares de las entidades de fiscalización correspondientes.

En consecuencia, en opinión de esta Sala Superior, la norma impugnada, el artículo 17, apartado B, párrafo octavo de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, que dispone la creación de una contraloría especializada en la fiscalización de los recursos y programas del Instituto Electoral de esa entidad, designado por la legislatura, no es inconstitucional, al tratarse de una forma de concretizar la facultad sustentada en el citado artículo 116, fracción II, constitucional.

Cabe referir que, si bien es cierto que, en lo que interesa, en el artículo 116, fracción V, inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de



autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, también lo es que esta disposición debe interpretarse en forma sistemática con el resto de disposiciones que integran el marco constitucional rector del derecho electoral.

Lo anterior, porque como ya se vio, la propia constitución prevé la necesidad de regular la fiscalización del órgano administrativo electoral encargado de organizar las elecciones y para tal efecto estatuyó la creación de entidades de fiscalización, designadas por el legislador, lo que significa que para el constituyente permanente, la función ejercida por órganos constitucionales autónomos no los exenta de la fiscalización de sus recursos por un órgano especializado, lo que lleva a la conclusión de que son perfectamente compatibles los principios de autonomía e independencia de las autoridades administrativas electorales y la fiscalización de los recursos públicos empleados por dichas autoridades, a cargo de órganos especializados, tal como lo prevé la constitución federal.

En concepto de esta Sala Superior, ideas similares a las aquí expuestas, se sostuvieron por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 33/2000, que dio origen a la jurisprudencia P./J. 41/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Agosto de 2003, página 1377, que dice:

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL ARTÍCULO 84 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA ENTIDAD, QUE FACULTA A LA CONTADURÍA MAYOR DE HACIENDA DEL PODER LEGISLATIVO PARA FISCALIZAR LOS RECURSOS PÚBLICOS DE AQUÉL, NO VIOLA SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA. El hecho de que el artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Morelos, reformado por Decreto 1234, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 1o. de septiembre de 2000, otorgue a la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo facultades para realizar visitas, inspecciones, revisiones y auditorías a los tribunales que conforman el Poder Judicial de la entidad, con el fin de fiscalizar sus recursos públicos, no viola su autonomía e independencia, ya que dichas facultades de fiscalización se circunscriben exclusivamente al manejo que realicen los mencionados tribunales de los fondos públicos que les son asignados en el Presupuesto de Egresos, no así a cuestiones diversas relacionadas con su función jurisdiccional.

En razón de lo anterior, esta Sala Superior estima el artículo 17, apartado B, párrafo octavo de la Constitución Política de Aguascalientes, no es inconstitucional.

V. Párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo del apartado B del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

En el quinto concepto de invalidez, el accionante sostiene que es inconstitucional el artículo 17, apartado B, en sus párrafos décimo, undécimo y duodécimo, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, sustancialmente, porque impone a los partidos políticos nacionales el deber de obtener su registro ante el Instituto Electoral de



Aguascalientes, para participar en las elecciones de esa entidad.

En concepto de la Sala Superior no le asiste la razón al accionante.

Lo anterior, porque la *interpretación conforme* con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del precepto de la constitución local impugnado, se advierte que lo ahí prescrito en el sentido de que los partidos políticos nacionales con registro serán los únicos autorizados para participar en las elecciones locales, debe leerse en el sentido de que ese registro únicamente constituye un acto formal de inscripción o acreditación que realiza un partido político nacional, para participar en los procesos electorales locales y de las prerrogativas correlativas, como se demuestra a continuación.

El precepto en cuestión establece lo siguiente:

“Artículo 17.

(...)

Los partidos políticos nacionales con registro en el Estado, serán entidades de interés público, podrán y serán los únicos facultados para participar en las elecciones estatales, distritales y municipales; estando asimismo facultados para participar en la vida política del Estado, para lo cual tendrán acceso a financiamiento público y apoyos gubernamentales en términos de lo estipulado en la Ley de la materia.

*Los **partidos políticos nacionales con registro en el Estado** tendrán como fin el promover la participación del pueblo en la vida democrática, en la representación estatal y el acceso al poder público.*

*La Ley de la materia regulará los derechos, prerrogativas y obligaciones de los **partidos políticos nacionales con registro en el Estado**, al igual que los respectivos ciudadanos y la población en general para la participación en la vida política del Estado y el acceso al poder.*

(...)"

En principio, una lectura literal del precepto conduce a sostener que una condición para que los partidos políticos nacionales participen en las elecciones de la entidad federativa en cuestión consiste en haber obtenido su registro ante la autoridad electoral administrativa de esa entidad, pues la intelección *prima facie* del vocablo *registro*, en el sentido comúnmente usado por las legislaciones electorales, se entiende como el acto constitutivo o de reconocimiento de una asociación política como partido político, una vez que ha cumplido con diversos requisitos sustanciales y formales, como los concernientes a la justificación de un respaldo político de consideración en el padrón electoral local y la revisión de la constitucionalidad de sus documentos básicos, entre otros.

Esa lectura sería contraria a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, porque permitiría que las autoridades electorales de una entidad federativa excedieran el ámbito de su competencia, por ejemplo, porque sometería a juicio la configuración y validez del Estatuto de un partido



político nacional, con la consecuente posibilidad de declarar su invalidez u ordenar su modificación, lo cual traería efectos más allá de la esfera jurídica formal y material de competencia de una autoridad electoral local e, incluso, podría generar una posible contradicción si las autoridades de otras entidades lo hicieran a su vez.

No obstante, esa situación es superable en una lectura del precepto en cuestión que sea conforme con la Constitución Federal, en la cual se considere, simplemente, que el vocablo registro es entendido como una mera acreditación o inscripción formal, que se cumple cuando el partido acredita ante la autoridad electoral de la entidad federativa que cuenta con registro nacional, sin necesidad de que ésta revise alguno de los requisitos formales o esenciales de constitución del partido político nacional.

Esta conclusión es acorde con el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones estatales, previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución y, por tanto, debe prevalecer frente a la interpretación literal y *prima facie* de artículo 17 de la Constitución local impugnado, pues la propuesta le otorga un significado normativo que permite la observancia de los mandatos constitucionales.

Además, este criterio concuerda con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción

de inconstitucionalidad 158/2007 y sus acumuladas, mediante resolución de cinco de noviembre de dos mil siete, en la cual aun cuando no se estudió en específico la disposición materia de examen en esta ejecutoria, subyace la *ratio decidendi* propuesta en esta opinión, pues se estimó que la disposición ahí impugnada prevé la inscripción del registro de los partidos políticos nacionales como la mera anotación ante la autoridad administrativa electoral del registro que como partidos políticos nacionales ya tienen, no la obtención de un registro emitido por dicha autoridad, pues esa facultad corresponde al Instituto Federal Electoral.

VI. Omisión de establecer artículos transitorios y de ajustar la reforma a lo previsto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los mencionados conceptos de invalidez no requieren opinión especializada de la Sala Superior, en razón de que no son temas exclusivos del Derecho Electoral, sino que pertenecen a la Ciencia del Derecho en general y del Derecho Constitucional, en lo particular, por ser planteamientos atinentes a la **falta de técnica legislativa** para implementar la reforma controvertida, y a la **omisión legislativa** del congreso del Estado de Aguascalientes de ajustar la reforma a las bases previstas en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de lo expuesto, se concluye:



PRIMERO. En opinión de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son inconstitucionales los párrafos cuarto y quinto del apartado B, del artículo 17, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, única y exclusivamente por lo que hace a la designación de consejeros temporales y retroactividad de la ley.

SEGUNDO. Esta Sala Superior estima que los párrafos primero, cuarto y quinto (por lo que respecta a la denominación de consejeros), octavo, décimo, décimo primero y décimo segundo del Apartado B del artículo 17, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, no adolecen de la inconstitucionalidad alegada.

La presente opinión la emiten por unanimidad los magistrados integrantes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, a veintiséis de diciembre de dos mil ocho.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANÍS FIGUEROA

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO