

OF. TEPJF-P-JALR/00124/11

ASUNTO: Opinión relativa a la acción de
inconstitucionalidad 36/2011.

México, D. F., a 30 de diciembre de 2011.

**MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS,
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
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 veintiséis de diciembre del año en curso, dictado en la **Acción de Inconstitucionalidad 36/2011**, promovida por la **Procuradora General de la Republica**, notificado mediante oficio **4237/2011**, signado por la Secretaria de la Comisión del Segundo Periodo de Receso de ese máximo Tribunal, y recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, anexo le envío la opinión emitida por este órgano jurisdiccional, en el expediente **SUP-OP-11/2011**.

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

**A T E N T A M E N T E
MAGISTRADO PRESIDENTE
POR MINISTERIO DE LEY**



PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

c.c.p. Expediente.

JHR

070520

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

2011 DIC 30 FM 7 54

OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Recibido de un enviado
con: (1) anexo en (15) folios

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION
SECRETARIA DE JUSTICIA

DICIEMBRE 27 AM 10 57

SECRETARIA DE JUSTICIA DE
CONTROVERSIAS CONSUMIDORES
DE ACCIONES DE INCONSUMOS.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-OP-11/2011

**ACCION DE
INCONSTITUCIONALIDAD:
66/2011**

**PROMOVENTE: PROCURADORA
GENERAL DE LA REPÚBLICA**

OPINION DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, EN RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR LA SEÑORA Y LOS SEÑORES MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 68, PARRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la lectura del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad promovida por Marisela Morales Ibáñez, en su carácter de Procuradora General de la República, a efecto de hacer valer la invalidez del párrafo tercero del artículo 7 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, Decreto 011, publicado en el periódico oficial de la entidad el veinticuatro de noviembre de dos mil once, cuya emisión y promulgación se atribuyen, respectivamente, al H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas y al Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

En atención a la solicitud que, en términos del 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, formula la señora y los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco Salas y Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, integrantes de la Comisión del Segundo Periodo de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de veintiséis de diciembre de dos mil once, emitido en el expediente de la acción de inconstitucionalidad al rubro indicada, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formula la siguiente:

OPINION

El texto del precepto cuya invalidez se alega es:

Artículo 7. ...

(ADICIÓN PUBLICADA EN EL P.O. DEL ESTADO No. 338 DE FECHA 24 DE NOVIEMBRE DE 2011. DECRETO 011)

Además de los requisitos señalados en el párrafo precedente, los ciudadanos que pretendan ser candidatos, de manera previa al registro de su candidatura ante las autoridades competentes, podrán someterse y aprobar en su caso los controles o pruebas de confianza que resulten idóneos para los cargos de elección popular de que se trate. Dichos controles o pruebas de confianza serán pruebas psicológicas, toxicológicas y poligráficas, con las cuales serán susceptibles de medir con certeza, las condiciones físicas y mentales en que se encuentra un ciudadano que pretenda registrarse como candidato. Las pruebas a que se hace referencia en este párrafo deberán ser aplicadas por el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado.



Los conceptos de invalidez que se hacen se analizarán en un orden distinto al planteado, pues en primer lugar se estudiará el relativo a la violación al derecho político electoral a ser votado, pues se trata de un derecho fundamental, en virtud de cuya importancia su estudio debe ser preferente.

I. Violación al derecho a ser votado

Concepto de invalidez: La accionante señala que el requisito establecido en el artículo tildado de inconstitucional es desproporcionado, no razonable, discriminatorio y restrictivo del derecho a ser votado, lo cual vulnera lo previsto en el artículo 35 de la Constitución federal, y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El precepto de referencia restringe el derecho al voto pasivo con elementos que no guardan relación con las calidades de las personas.

Opinión del Tribunal Electoral: El precepto impugnado carece de los elementos razonablemente necesarios para garantizar el ejercicio absolutamente transparente, cierto, objetivo, imparcial y efectivo del derecho fundamental de acceso a los cargos de elección popular, lo que vulnera el derecho a ser votado.

Lo anterior, es así ya que el párrafo tercero del artículo 7 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas no alcanza el grado de predeterminación normativa suficiente a fin de que los destinatarios de la

norma, es decir, quienes aspiren a ser registrados como candidatos, puedan prever las consecuencias jurídicas de la aplicación de dicha norma, lo que resulta riesgoso para el disfrute efectivo de las garantías constitucionales de participación política de los gobernados, específicamente la prevista en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular (tanto federales como locales) se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 35, fracción II, del propio ordenamiento constitucional establece expresamente como prerrogativa del ciudadano "Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley".

El ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley (federal o local, según el cargo de elección popular de que se trate), la cual debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución federal, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía (*v. gr.*, el derecho de igualdad) y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados (como, por ejemplo, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones).



Por tanto, el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto a que deben establecerse en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos (artículo 35, fracción II), según se desprende de la interpretación gramatical de dicho precepto, así como de su interpretación sistemática y funcional con otras disposiciones constitucionales aplicables

El contenido esencial o núcleo mínimo del derecho de voto pasivo está previsto en la Constitución federal y la completa regulación de su ejercicio, en cuanto a las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones para su ejercicio corresponde al Congreso de la Unión y a las respectivas legislaturas locales, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, siempre y cuando el legislador ordinario no establezca calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que se traduzcan en indebidas restricciones al derecho de voto pasivo o algún otro derecho de igual jerarquía o bien constitucional, según se explicará más adelante.

Adicionalmente, este órgano jurisdiccional parte de la premisa de que el derecho a ser votado es un derecho fundamental de carácter político-electoral, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹ No obstante, la prerrogativa del ciudadano para

¹ Sirve de apoyo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P./J. 83/2007, de rubro "DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE

poder ser votado a los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, no tiene carácter absoluto. Sino que sus contornos deben establecerse por el órgano legislativo correspondiente, garantizando condiciones de igualdad que respeten los principios y bases del sistema democrático nacional.

En se sentido, esta Sala Superior ha sostenido que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.²

No obstante, el ejercicio de los derechos fundamentales, en general, puede sujetarse a determinadas limitaciones o restricciones.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público no pueden derivar en la supresión de un derecho

LA MISMA PREVE”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de 2007.

² Consultar jurisprudencia 29/202, “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-11/2011

fundamental. En ese sentido, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior, que los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que se encuentren previstas en la legislación, y no sean **irracionales, injustificadas, desproporcionadas** o que se traduzcan en privar de su esencia cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, toda restricción a un derecho fundamental debe cumplir con criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, deben existir razones suficientes que justifiquen la restricción o limitación, a efecto de que sean asequibles y no arbitrarias o caprichosas.

Así, cualquier restricción debe ser interpretada de forma tal que garantice el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución, más aun, la interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

La limitación o restricción debida de los derechos fundamentales tendrá tal cualidad, al cumplir las siguientes tres condiciones:

- a. La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto;
- b. La restricción debe ser necesaria, siendo inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado, y
- c. La restricción debe ser proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el Estado debe generar las condiciones y proveer los mecanismos óptimos para que los derechos políticos relativos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, ser elegido y acceder a las funciones públicas, puedan ser efectivamente ejercidos, con respeto al principio de igualdad y no discriminación, para lo cual se requiere que el mismo Estado tome medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de éstos derechos.³

En este sentido, someter a quienes aspiren a ser registrados como candidatos a un cargo de elección popular a pruebas toxicológicas, psicológicas y poligráficas, sin señalar el fin práctico de las mismas, ni las consecuencias jurídicas que tendrán los resultados de dichas pruebas para aquellos que decidan hacerlas, carece de los criterios de racionalidad, proporcionalidad y necesidad.

En la exposición de motivos de la reforma al artículo 7 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado

³ Cfr. Caso Yatama, sentencia de 23 de junio de 2005, párrs. 194, 194 y 206.



de Chiapas, en la cual se adiciona el párrafo tercero, se sostiene:

Que es necesario contar en la legislación del Estado de Chiapas, con mecanismos de control o pruebas de confianza que resulten idóneos, para poder aplicarse a quienes pretendan ocupar un cargo de elección popular en esta entidad federativa, en sus diferentes niveles, esto es, estatal y municipal, por lo que adicionalmente a los requisitos legales que actualmente se exigen para que los candidatos sean elegibles, podrán instituirse pruebas psicológicas, toxicológicas, y poligráficas, que sean susceptibles de medir con certeza, las condiciones físicas y mentales en que se encuentra un ciudadano que pretenda registrarse como candidato de una fuerza política, dentro de una contienda electoral.

Que tales pruebas o controles no atentan en modo alguno, en contra de los derechos humanos fundamentales y garantías individuales contempladas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Constitución Particular del Estado de Chiapas, dado que además de tener un sentido de interés público, el cual invariablemente debe de prevalecer sobre el privado, los ciudadanos que pretendan cumplir con este requisito legal, se podrán someter a los mismos, sin que exista presión o coacción de ninguna naturaleza, por lo que estarán en plena libertad de que les sean o no aplicados.

Que dentro del clima de derechos y libertades de que gozan los partidos políticos en la República Mexicana y en el Estado de Chiapas, en materia de auto-organización, entre otras, podrán diseñar libremente y llevar a cabo, sus propios controles o pruebas de confianza que estimen idóneos, cuando realicen sus procedimientos de selección interna de precandidatos o candidatos, en el entendido de que, con independencia de los que practiquen, quienes hayan sido designados o electos al seno de los partidos políticos, podrán someterse a las pruebas de confianza que se establezcan en la ley y el reglamento que al efecto se emita por la autoridad encargada de realizar tales pruebas de control de confianza.

[...]

Que de acuerdo con lo anterior, es de adicionarse un párrafo al artículo 7, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, para que además de los requisitos de elegibilidad asentados en el mismo, es decir, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos

políticos, estén inscritos en el padrón electoral correspondiente, registrados en el listado nominal, cuenten con la credencial para votar respectiva y no tengan impedimento legal para el ejercicio de ese derecho, se establezca que quienes pretendan registrarse como candidatos, podrán someterse y aprobar en su caso, los controles o pruebas de confianza que determine el reglamento que al efecto se emita.

La exposición de motivos señala que las pruebas que se pretenden practicar a quienes busquen ser registrados como candidatos a un cargo de elección popular, buscan medir las condiciones físicas y mentales en que se encuentra un ciudadano que pretenda registrarse como candidato de una fuerza política, dentro de una contienda electoral, sin que señale el propósito que tendrá esa medición o que se pretende concluir a partir de los resultados, mucho menos algún tipo de parámetro en los que se basará la autoridad para señalar si el ciudadano se encuentra en aptitud o no de ser candidato y, en su caso, futuro gobernante.

El legislador pretende justificar la necesidad de dicha medida señalando que se hacen en función del interés público, sin que justifique de qué forma se verá beneficiada la ciudadanía a partir de dichas pruebas de control de confianza.

Finalmente, por una parte señala que quienes así lo deseen podrán hacerse las pruebas toxicológicas, psicológicas y poligráficas que se establecen, sin embargo, también se advierte que el legislador sostiene que dichas pruebas serán adicionales a los requisitos de elegibilidad que señala el propio marco normativo de la entidad.



De lo anterior, claramente se advierte que el artículo impugnado no sólo establece requisitos adicionales a los señalados en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como aquellos derivados de las condiciones normales que se exigen para acceder a un cargo de elección popular (edad mínima, nacionalidad, vinculación con la entidad territorial, cierto grado de independencia e imparcialidad, por ejemplo), para ejercer el derecho a ser votado, sino que el precepto legal cuestionado carece de elementos razonablemente necesarios para garantizar el ejercicio transparente, cierto, objetivo, imparcial y efectivo del derecho fundamental de acceso a los cargos de elección popular, lo cual indirectamente pone en peligro el derecho a votar que corresponde a los ciudadanos.⁴

Así mismo, tampoco se justifica la necesidad de las pruebas a efecto de poder acceder al cargo, ni la razonabilidad de las mismas, ya que por el contrario, la práctica de dichos controles de confianza puede derivar en restricciones o impedimentos subjetivos para que el ciudadano ejerza su derecho a ser votado.

Aunado a lo anterior, se estima que el realizar pruebas toxicológicas, psicológicas y poligráficas a los candidatos sería discriminatorio, pues no se señala bajo qué parámetros se realizarán las mismas, ni qué consecuencias traerán los resultados que se obtengan.

⁴ Similar criterio se adoptó en la acción de inconstitucionalidad 58/2008.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal; 25, inciso b, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, 23, párrafo primero, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a ser votado, es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, el cual no tiene carácter incondicionado ni absoluto y por eso su ejercicio está sujeto a ciertos requisitos y a determinadas limitaciones. Los requisitos al ejercicio del derecho a ser votado, así como las limitaciones, para que resulten válidas, deben estar previstos legalmente, ser necesarios en una sociedad democrática y cumplir con el objetivo para el cual fueron previstos (artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 29, inciso b), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Esto es, se establece un facultamiento al legislador ordinario (desde luego también a los constituyentes permanentes locales) para prever dichos requisitos y limitaciones, lo cual se ha identificado como "calidades". Sin embargo, esa facultad normativa no puede ser arbitraria, caprichosa o desproporcionada, sino que debe cumplir con criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

En dicho bloque de constitucionalidad (Constitución federal y tratados internacionales) está prohibida toda medida o determinación discriminatoria; sin embargo, en dicha preceptiva jurídica se reconoce que puede reglamentarse el ejercicio de tales derechos y oportunidades, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez



competente en proceso penal. Aunque es inconcuso que la capacidad mental válidamente puede limitar la capacidad de ejercicio de ciertos derechos –entre los cuales están incluidos los políticos-, como ocurre con los que poseen aquellas personas que se fueron sujetos a un juicio de interdicción y que a través de una determinación judicial se les declaró incapaces para ejercer, por sí mismos, ciertos derechos, no es a través de un examen como el que se pretende instaurar como se pueda limitar el ejercicio de los derechos políticos de quien aspira a un cargo público de elección popular.

De esta forma se evidencia que no se trata de una medida necesaria, idónea y proporcional para asegurar las condiciones suficientes de carácter mental y físicas para aquel que busque ser candidato,

Respecto de un sujeto que aspira a ocupar un cargo público de elección popular y que, además de otras condiciones válidas, posee la calidad de ciudadano, opera una presunción de capacidad y aptitud física y mental. De tal forma que para destruir dicha presunción se debe realizar a través de un procedimiento idóneo, en condiciones en que esté justificado o resulte necesario efectuarlo y cuya exigencia sea proporcional.

El procedimiento idóneo será aquel en el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y ante autoridades científica y técnicamente capacitadas para tal efecto, en el entendido de que la determinación final debe tener carácter jurisdiccional.

Si bien se reconoce que es necesario asegurarse que una persona sana física y mentalmente acceda a un cargo de elección popular, lo cierto y definitivo es que no es a través de la prueba de control de confianza que se propone como se logrará dicho objetivo, según se explicó.

En consecuencia, como se trata de un examen incierto en cuanto a su forma de realización y efectos, se debe considerar que es una medida no proporcional, en cuanto a su exigencia y el propósito para el cual se estableció. En efecto, se debe llegar a esa conclusión si se considera que dichos exámenes tienen por objeto asegurar las mejores condiciones para la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública [artículo 21, párrafo noveno, inciso a), de la Constitución federal]

Por tanto, esta Sala Superior considera que el precepto impugnado pone en riesgo el acceso y el ejercicio efectivo del derecho fundamental a ser votado, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

II. Violación al principio de certeza



Concepto de invalidez: Aduce la accionante que el precepto impugnado se aleja del principio de certeza, rector de la materia electoral, en virtud de lo siguiente:

- i. No es claro si las pruebas de control de confianza son un requisito de elegibilidad o una condición potestativa que un ciudadano puede llegar a observar.
- ii. No se señala qué ocurre si no se acreditan las pruebas de confianza, es decir, si la obtención de un resultado negativo, impide que el candidato respectivo participe en la elección.
- iii. No se establecen parámetros claros para determinar la idoneidad de las pruebas.
- iv. No existe correspondencia entre los fines que persigue el legislador con las pruebas, ni los medios utilizados para su materialización.

El precepto impugnado concede un amplio margen de discrecionalidad en la aplicación de la prueba y sus efectos. Al no ser claras las reglas para la aplicación de la misma, ni sus consecuencias jurídicas la accionante estima que se vulnera la certeza del proceso electoral.

Opinión del Tribunal Electoral: Esta Sala Superior considera que el concepto de invalidez es fundado, en tanto que el párrafo tercero del artículo 7 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas viola el principio de certeza establecido en el artículo 116, fracción IV,

inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a las siguientes consideraciones.

El precepto constitucional mencionado señala que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán, entre otros, que en el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

El principio de certeza es uno de los principios rectores de la función electoral, consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.⁵

Esta Sala Superior considera que, el precepto impugnado contraviene el principio de certeza que debe regir en la materia electoral, pues no alcanza el grado de predeterminación normativa necesario a efecto de que los destinatarios de la disposición legal puedan prever, en cierto grado, las consecuencias jurídicas de la aplicación en el supuesto de que alguno de los candidatos desee tomar las pruebas de control de confianza estipuladas en dicho precepto, lo cual genera un riesgo para los derechos político-electorales de los ciudadanos, pues en la norma jurídica no se prevén las reglas bajo las cuales se aplicarán dichos

⁵ Ver jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro "**FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.**", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, del tomo XXII, noviembre de 2005.



exámenes, ni los efectos que tendrán los resultados de tales pruebas respecto del registro de los candidatos.

El precepto legal cuestionado es impreciso, al establecer la posibilidad de realizar pruebas de control de confianza a los candidatos de manera previa a su registro como candidatos a un cargo de elección popular.

Esto es así, ya que la norma impugnada y, en general, el contexto normativo en el que se halla, dejan abiertas una serie de posibilidades que debieron quedar detalladas si la intención del legislador radicaba en incluir dichas pruebas sin afectar el principio de certeza.

El requisito consistente en la realización de pruebas de confianza genera incertidumbre en los siguientes aspectos:

1. Las pruebas exigidas –toxicológicas, psicológicas y poligráficas- son pruebas por lo general exigidas a las corporaciones de seguridad, federales y locales, cada una de las cuales tiene una finalidad específica.

La evaluación toxicológica se aplica para verificar si la persona evaluada ha consumido o consume sustancias prohibidas por la ley.

La evaluación psicológica se aplica para verificar las características de personalidad como son: la estabilidad emocional, la capacidad de juicio, el proceso de pensamiento, el control, la regulación de impulsos, los factores y las consecuencias del consumo de drogas y alcohol, los recursos personales y las conductas psicopatológicas.

La evaluación poligráfica se utiliza para verificar la confiabilidad y honestidad de las personas.

De lo anterior se advierte que las pruebas de control de confianza tiene como principal objetivo garantizar la seguridad, confianza y bienestar de los servidores públicos que trabajan en las fuerzas de seguridad, sin que ninguna de dichas pruebas se encuentre vinculado con los requisitos o condiciones que constitucionalmente se exigen para acceder a algún cargo de elección popular.

2. La norma impugnada señala que dichas pruebas serán opcionales, pues establece “los candidatos **podrán** someterse y aprobar en su caso los controles o pruebas de confianza que resulten idóneos para los cargos de elección popular de que se trate”, sin que señale qué consecuencias tendrán aquellos que realicen las pruebas, aprobándolas o reprobándolas.

El precepto reformado no establece si el realizar las pruebas de manera aprobatoria traerá algún beneficio para quien desee registrarse como candidato, o si los resultados de las pruebas son negativos, se rechazará el registro de la candidatura.

3. No se conoce el tipo de sistema de responsabilidad que servirá de parámetro para evaluar las pruebas de control de confianza que se practiquen los candidatos que busquen obtener su registro y así lo deseen.



4. Tampoco se señala qué ocurrirá con los resultados de las pruebas, si se darán a conocer a la ciudadanía, o si únicamente serán para conocimiento de los integrantes del Instituto Electoral del Estado de Chiapas.

5. No se señala el supuesto en los que se podría encontrar *justificada* la presencia de resultados atípicos o considerados como poco comunes, ya sea detección de sustancias prohibidas, en el caso de las pruebas toxicológicas; de falta a la verdad, en el caso de las pruebas poligráficas, o de alguna anomalía, en el caso de la prueba psicológica.

6. No se prevé si los resultados de las pruebas son impugnables, ni los efectos que podría ocasionar una impugnación a los resultados.

Esta Sala Superior estima que el precepto que se tilda de inconstitucional es impreciso pues no señala los efectos de la aplicación de las pruebas de control de confianza a aquellos candidatos que busquen su registro y deseen hacerse las pruebas, sino que tampoco señala las consecuencias jurídicas que se deriven de los resultados que las mismas arrojen.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la ley, debe contener los elementos razonablemente necesarios a fin de que el gobernado pueda conocer y asumir los supuestos y las consecuencias normativas que contenga, evitando que la autoridad encargada de su aplicación incurra en arbitrariedad, lo cual debe exigirse con una especial intensidad en ámbitos materiales en que está de por medio el

ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales de los gobernados y/o en los casos en que sea relevante la existencia de certeza, transparencia, imparcialidad, independencia y objetividad.⁶

En consecuencia, la falta de previsión de los elementos enumerados conducen a generar un ambiente de incertidumbre, para los partidos políticos, los aspirantes a ocupar un cargo de elección popular, y los ciudadanos, lo cual sin duda incide negativamente en la certeza que debe regir en todo procesos electoral.

Por lo anterior, en opinión de esta Sala Superior, el párrafo tercero, del artículo 7 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, contraviene el principio de certeza, rector de la función electoral, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Violación al principio de autonomía

Concepto de invalidez: El precepto impugnado señala que los controles o pruebas de confianza –psicológicas, toxicológicas y poligráficas- serán aplicadas por el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado, mismo que se encuentra sectorizado a la Secretaría de Seguridad y

⁶ Sirve de apoyo la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª./J. 144/2006, de rubro "**GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, octubre de 2006.



Protección Ciudadana del Estado, la cual depende jerárquicamente del Poder Ejecutivo del Estado.

Lo anterior, vulnera el principio de autonomía que rige al Instituto Electoral del Estado de Chiapas, pues si bien es dicho instituto quien organiza los procesos electorales y todo lo relacionado con los mismos, lo cierto es que los exámenes de control de confianza los realizará el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado, sectorizado a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Estado, lo cual atenta contra el principio de autonomía que rige a las autoridades electorales.

Opinión del Tribunal Electoral

En concepto de esta Sala Superior al establecer, en el precepto impugnado, que será el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado del Estado de Chiapas quien aplique las pruebas de control de confianza a aquellos que aspiren a ser candidatos, se estima que se vulnera el principio de autonomía rector de la función electoral.

El artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que las autoridades electorales de las entidades federativas, que tengan a cargo la organización de las elecciones, deben gozar de autonomía en su funcionamiento.

El principio de autonomía implica que las autoridades electorales emitan sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin

tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.⁷

Esta Sala Superior ha sostenido que el principio de autonomía de que deben gozar las autoridades electorales, se encuentra condicionado a la satisfacción de dos cualidades, una de carácter subjetivo, que se alcanza cuando en las leyes se establecen requisitos a quienes aspiran a ser designados sobre el cumplimiento de ciertas cualidades específicas con el propósito de garantizar los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; y otra de tipo objetivo, el cual se consigue cuando se les confieren los elementos necesarios para el adecuado desempeño de sus actividades, tales como son el dotarlas por ley de autonomía, personalidad y patrimonio propios.⁸

Sólo a través de la consecución de éstas, puede asegurarse la vigencia del sistema democrático.

⁷ Ver jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro "**FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.**", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, noviembre de 2005.

⁸ Consultar tesis XX/2010, de rubro "**ÓRGANOS DE AUTORIDAD ELECTORAL. CONDICIONES QUE SE DEBEN SATISFACER PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.**" publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 3, Número 7, 2010, páginas 61 y 62.



En ese sentido, se estima que el hecho de que el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado del Estado de Chiapas sea quien aplique las pruebas de control de confianza a aquellos que aspiren a ser candidatos, no puede considerarse que garantiza la autonomía de la función electoral.

Del decreto por el cual se crea el Centro Estatal de Control de Confianza Certificado del Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de noviembre de dos mil ocho, se advierte:

- El Centro Estatal de Control de Confianza Certificado es un organismo auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.
- El Centro estará a cargo de un Director, el cual será nombrado y removido libremente por el Titular del poder Ejecutivo del Estado.
- Su objetivo es evaluar y certificar a los integrantes de las diversas corporaciones de seguridad, de custodia, de tránsito, de caminos y policiacas del Estado y de los Municipios del Estado de Chiapas, así como a los servidores públicos integrantes del Ministerio de Justicia del Estado y del Consejo de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Seguridad.
- Dicha institución aplica exámenes psicométricos, poligráficos, socioeconómicos y medicotoxicológicos, con el fin de garantizar la confiabilidad y certeza en la función que realizan los funcionarios señalados a efecto de que brinden un servicio apegado a la legalidad.

- Las atribuciones que le son conferidas al Centro Estatal de Control de Confianza Certificado, se encuentran dirigidas a la consecución del objetivo que se plantearon en el propio decreto de creación.

Por su parte, del Reglamento Interior del Centro Estatal de Control de Confianza Certificado del Estado de Chiapas se advierte:

- El Centro Estatal de Control de Confianza Certificado es un organismos descentralizado de la Administración Pública Estatal, sectorizado a la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana.
- La actividad del centro se conducirá y desarrollará con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades que se establezcan en el Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007 – 2012.

De lo anterior se advierte, que el Centro de Control de Confianza Certificado tiene un vínculo estrecho con el Poder Ejecutivo de la Entidad, ya que es auxiliar de dicho Poder, es un organismo descentralizado que forma parte de la administración pública estatal, se encuentra sectorizado a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana de la entidad, y su director es nombrado y removido libremente por el Gobernador de la Entidad.

Aunado a lo anterior, su objetivo se centra en evaluar y certificar a los integrantes de las diversas corporaciones de seguridad, custodia, tránsito, caminos y policiacas de la entidad. Debiendo regir su actividad de acuerdo a los



objetivos y estrategias señalados en el Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007 – 2012.

Visto lo anterior, este órgano jurisdiccional especializado, ha sostenido que de conformidad con el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, la autonomía constitucional que se confiere a un organismo público electoral, no puede ubicarlo dentro de la administración pública paraestatal dependiente del Ejecutivo Federal, ya que si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos públicos autónomos que no sean descentralizados, aunque formalmente no se les califique de esta última manera. Ello es así porque, en términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferir las a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general. En el caso de organismos públicos autónomos electorales, en términos del mencionado precepto, la función estatal de organizar las elecciones corresponde al organismo público autónomo e independiente, denominado Instituto Electoral del Estado. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización (de la administración pública) sólo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía constitucional del Instituto Electoral del Estado de Chiapas, la legislación faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgó la

autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que si bien en el ámbito de la administración pública federal o de cierta entidad federativa compete al respectivo Poder Ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia gubernamental, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía e independencia constitucionalmente garantizada a dicho Instituto.⁹

En función de lo anterior, se estima que la intervención del Centro Estatal de Control de Confianza Certificado del Estado de Chiapas, vulnera el principio de autonomía que rige a las autoridades electorales locales, ya que dicha institución es dependiente de uno de los Poderes de la entidad, cuyo titular es elegido a través de los comicios electorales y postulado por un partido político, lo cual sin lugar a dudas podría generar una clara vulneración al mencionado principio, ya que los resultados derivados de los exámenes que se lleguen a practicar a los posibles candidatos serían manejados por el mencionado Centro Estatal de Control.

Aunado a lo anterior, como ya se mencionó, el precepto impugnado no señala con claridad que ocurrirá con los

⁹ Criterio sostenido por la Sala Superior en la tesis relevante XCIV/2002, de rubro **“INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLANEACIÓN AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL”**, consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, páginas 157 y 158.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-11/2011

resultados obtenidos de las pruebas de control de confianza, ni como se utilizará la información derivada de los mismos, lo cual no sólo puede trastocar el principio de autonomía, sino que también el de independencia e imparcialidad.

Por tanto, en opinión de esta Sala Superior el párrafo tercero, del artículo 7 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, contraviene el principio de autonomía, que rige a las autoridades electorales locales, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Violación al principio de supremacía constitucional

Concepto de invalidez: El precepto cuya invalidez se solicita transgrede el principio de supremacía constitucional.

Opinión del Tribunal Electoral

Finalmente, se considera que el presente concepto de invalidez es fundado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la Constitución Federal y los Tratados Internacionales se encuentran por encima de las leyes federales y locales, por lo que éstas no podrán ir más allá del texto constitucional o de

los instrumentos internacionales de los que México sea parte.¹⁰

Asimismo, el artículo primero constitucional señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas con la más amplia protección.

De modo que, en atención al principio de supremacía constitucional cuando las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados, como es el caso, resultan contrarias a preceptos constitucionales, deben imperar las disposiciones de la norma suprema.¹¹

Como se ha expresado en los anteriores tres conceptos de invalidez, esta Sala Superior estima que el párrafo tercero del artículo 7 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas vulnera los principios de certeza y autonomía, así como el derecho fundamental de carácter político-electoral de ser votado, mismo que se encuentra tutelado tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de ahí que también se trastoque el principio de supremacía constitucional

¹⁰ Tesis Aislada P.IX/2007 de rubro "TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, abril de 2007.

¹¹ Dicho criterio fue adoptado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Jurisprudencia 1ª/J.80/2004 de rubro "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LO CONTIENE", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, octubre de 2004.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-11/2011

establecido en el artículo 133 de la Carta Magna, e interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas jurisprudencias.

En virtud de lo expuesto, esta Sala Superior opina:

UNICO. En opinión de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es inconstitucional lo previsto en el artículo 7, párrafo tercero del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

Emiten la presente opinión los Magistrados integrantes de la Sala Superior, con la ausencia de los Magistrados María del Carmen Alanis Figueroa, Flavio Galván Rivera y José Alejandro Luna Ramos, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

México, Distrito Federal, treinta de diciembre de dos mil once.

MAGISTRADO PRESIDENTE

POR MINISTERIO DE LEY

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

SUP-OP-11/2011

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS



MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO



TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS