



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

P R E S I D E N C I A

0127

OF. TEPJF-P-251/08

ASUNTO: Opinión relativa a la acción
de inconstitucionalidad
98/2008.

México, D. F., a 27 de agosto de 2008.

**DON JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO
MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
P R E S E N T E**

En respuesta a la petición formulada en proveído de veinte de agosto del año en curso, dictado en la Acción de Inconstitucionalidad 98/2008, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, notificado mediante oficio 5233, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el veintidós del mismo mes y año, anexo le envío la opinión emitida por este órgano jurisdiccional, en el expediente **SUP-OP-7/2008**.

En 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**

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

c.c.p. Expediente

eism

37786

037788

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

2008 AGO 28 PM 1 11

OFICINA DE CERTIFICACION JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Recibido por correo SI NO de SI NO enviado

por mensajería SI NO con — copias

y — anexos en 9 — fojas. *Quinta relación a la acción de Inconstitucionalidad*

Se agrega sobre SI NO *98/68*

Observaciones: _____



MATILDE OLVERA P.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
 SECCION DE TRAMITE DE CONTROVERSIAS COM. Y DE ACCIONES DE INCONS.

2008 AGO 28 PM 1 45



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION

0128

EXPEDIENTE: SUP-OP-7/2008.
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
98/2008
PROMOVIDA POR EL PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN
RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL
MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA
NACIÓN, JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO, CON
FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, DE LA LEY
REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL
ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la lectura del escrito de demanda se advierte, que el Partido de la Revolución Democrática promovió la acción de inconstitucionalidad en la que reclama la invalidez de los Decretos publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, de dieciséis de julio del año en curso, cuya emisión y promulgación se atribuye, respectivamente, al Congreso del Estado de Morelos y al Gobernador Constitucional del Estado, por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de ese Estado, específicamente, su artículo 23, fracciones III, segundo párrafo y VI, último párrafo.

✓

En atención a la solicitud formulada 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, por parte del Ministro Instructor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José de Jesús Gudiño Pelayo, mediante acuerdo de veinte de agosto de dos mil ocho, 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,

OPINIÓN:

El Partido de la Revolución Democrática aduce que el contenido del artículo 23, fracciones III, segundo párrafo y VI, último párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos no es conforme con lo dispuesto en los artículos 14, 16, 17, 41, 116, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones siguientes:

Apartado I, relativo a la fracción III del artículo 23 de la constitución local.

El párrafo segundo de la fracción III del artículo 23 que se impugna dispone, que el Instituto Estatal Electoral podrá convenir con el Instituto Federal Electoral, que el último se haga cargo de la organización de los procesos electorales



locales previa autorización del Congreso del Estado.

El promovente sostiene que tal disposición contraviene las disposiciones previstas en los artículos 41, Base V, último párrafo y 116, fracción IV inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se sostiene que en conformidad con esos dispositivos constitucionales se autoriza, que mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, el Instituto Federal Electoral asuma la organización de los procesos electorales locales en los términos que disponga la legislación aplicable.

El Partido de la Revolución Democrática manifiesta, que la disposición impugnada de la Constitución de Morelos exige mayores requisitos que los establecidos en nuestra Carta Magna, dado que para celebrar el convenio a que hace referencia nuestro máximo ordenamiento, la constitución local exige **adicionalmente** que, de manera previa, se otorgue la autorización del Congreso del Estado en los términos que establezca la ley de la materia.

Así mismo se expone, que la disposición de la constitución local trastoca los principios de independencia y autonomía previstos en nuestra Carta Magna, porque supedita el ejercicio de las funciones a cargo del Instituto Estatal Electoral, particularmente, la que atañe a la realización del

convenio con el Instituto Federal Electoral, al sujetarla a la aprobación del Congreso del Estado de Morelos.

Esto último, se sostiene, coloca al legislador local sobre las decisiones que puedan tomar tanto el instituto local como el federal, en contravención a los principios de autonomía e independencia.

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 correspondiente a la organización de las elecciones en el ámbito federal, serán principios rectores, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En ese mismo sentido, en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución federal se 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.**



En concordancia con ese contexto, el artículo 23, fracción III, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos prevé, que los procesos electorales del Estado se efectuarán conforme a las bases que establece la propia Constitución y las leyes de la materia, y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, **independencia**, **imparcialidad**, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo y equidad de género.

Asimismo, dispone que la dirección y vigilancia de dichas elecciones estará a cargo de un **organismo público, autónomo e independiente** denominado Instituto Estatal Electoral, autoridad en la materia, con carácter permanente, personalidad jurídica y patrimonio propios.

El marco Constitucional en los ámbitos federal y local permite afirmar, que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que rigen la función electoral en el ámbito federal rigen también en el ejercicio de la función estatal electoral en el Estado de Morelos.

Entre tales principios, los de **independencia e imparcialidad** se encuentran estrechamente vinculados con la autonomía de los órganos estatales encargados de la organización de las elecciones.

Se sostiene esa afirmación, sobre la base de que en materia administrativa se acepta, que la autonomía es la potestad que tienen los órganos del Estado —dentro del marco de sus atribuciones constitucionales y legales— para dotarse a sí mismos de normas propias, regir su vida interior y gestionar intereses atinentes a los fines para los que fueron creados, sin la intervención o interferencia de otros órganos del Estado que incidan en sus decisiones ni en los actos que realicen.

Por otra parte, la independencia en el ejercicio de las funciones de los órganos del Estado supone un aspecto negativo, consistente en la ausencia de dependencia de otros poderes, y la imparcialidad remite a la idea de actuar de manera neutra, sin favorecer deliberadamente a alguna de las partes involucradas en una relación jurídica y tomar las decisiones atinentes, con el sometimiento exclusivo a la norma aplicable.

En el contexto planteado es posible sostener, que la autonomía con la que se dota a organismos, como son los encargados de la función estatal electoral, permite que su actuación se cumpla de manera independiente, desde el punto de vista de la administración de recursos, regulación interna y definición de programas de trabajo, por ejemplo, frente a otros poderes y entidades. Así, ante la ausencia de presiones externas de orden jerárquico o autoritario, se

genera mayor posibilidad de que las decisiones y los actos que realicen los organismos autónomos, en el cumplimiento de su función, estarán imbuidas de imparcialidad, con el solo compromiso de aplicar la ley, sin intención de beneficiar o perjudicar deliberadamente a algún sujeto específico.

En el caso que es motivo de opinión, el párrafo segundo de la fracción III del artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos es del siguiente tenor:

CAPÍTULO II
Instituciones y Procesos Electorales

Artículo 23. *Los procesos electorales del Estado se efectuarán conforme a las bases que establece la presente Constitución y las leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, y equidad de género.*

[...]

III...

El Instituto Estatal Electoral podrá convenir con el Instituto Federal Electoral que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales previa autorización del Congreso del Estado en los términos que establezca la ley de la materia.

[...]

La interpretación literal del artículo transcrito permite advertir, que se faculta al Instituto Estatal Electoral, para convenir con el Instituto Federal Electoral, que éste se

✍

haga cargo de la organización de los procesos electorales locales y se establecen las condiciones que deben cumplirse para la validez del convenio respectivo.

En este sentido se dispone que debe existir aprobación del Congreso del Estado, de manera previa al convenio que pacten las instancias encargadas de realizar las elecciones a nivel estatal y federal, a fin de obtener colaboración de la segunda en la organización de la elección en la entidad.

Esto es, la determinación del Instituto Estatal Electoral de Morelos que autorice y justifique la celebración del convenio, **deberá ser sometido a la aprobación de la Legislatura del Estado**, antes de celebrar el acuerdo Interinstitucional con el organismo federal.

Con la intervención de la Legislatura local, en la aprobación de la determinación del organismo local que autorice y justifique la celebración del convenio respectivo, es claro que la actuación del Instituto Estatal Electoral de Morelos no podrá darse de manera autónoma e independiente, respecto de las decisiones de la Legislatura local, puesto que el acto de aprobación implica que el acto original no adquiriera plena vigencia y efectos, sino hasta que haya sido aceptado por una voluntad distinta a la del órgano que lo emitió.

Conforme a lo expuesto, es claro que en el acto de



aprobación mencionado, será la voluntad de la Legislatura local, la que se superponga a la del Instituto Estatal Electoral y, con ello, se verá vulnerada la autonomía del órgano encargado de la función electoral en Morelos.

De otra parte, la afectación de la autonomía del mencionado órgano electoral estatal se traduce en la violación de los principios que rigen la función electoral en el Estado de Morelos, debido a que, si están supeditados los términos y la celebración del convenio con el Instituto Federal Electoral, a la aprobación de la Legislatura Local, entonces se pone en riesgo la independencia y la imparcialidad del instituto, con que se debe conducir en el ejercicio de la función electoral.

En conformidad con lo expuesto se puede concluir, que el párrafo segundo de la fracción II del artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, no es conforme con lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV incisos c) y d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por afectar la autonomía y pleno ejercicio de las atribuciones inherentes al Instituto Estatal Electoral de Morelos, con relación a la facultad de celebrar convenios con el Instituto Federal Electoral, para que éste asuma la organización de las elecciones locales.

Asimismo, esta Sala Superior opina que el numeral que se

tilda de inconstitucional, exige mayores requisitos que los previstos en los artículos 41, base V, último párrafo y 116 fracción IV, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el Instituto Estatal Electoral de Morelos celebre convenios con el Instituto Federal Electoral, con el fin de que, éste último, asuma la organización de las elecciones locales.

Lo anterior es así, en virtud de lo siguiente:

En el artículo 41, base V, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se faculta al Instituto Federal para asumir, mediante convenio que celebre con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

El artículo 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, que las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán, que las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral, que se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Esta Sala Superior opina, que los únicos requisitos regulados en tales normas de la constitución federal, para

la celebración y aprobación de los convenios citados, entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades locales estriban, en el objeto del convenio, la competencia de las autoridades solicitantes y la instancia de aquellas ante la autoridad federal. De esta suerte en tales dispositivos se exige:

- a) Que el convenio tenga por objeto la organización de procesos electorales locales.
- b) Que la celebración del convenio sea solicitada al Instituto Federal electoral, por autoridades electorales competentes de carácter administrativo.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE GOBIERNO

- c) Que el convenio y la organización de procesos electorales locales, se hagan en los términos que disponga la legislación aplicable.

Por tanto, en la celebración y aprobación de tales convenios, es evidente que el citado artículo 116 no exige que deba intervenir algún órgano distinto al Instituto Federal Electoral y a las autoridades electorales competentes de carácter administrativo. Por el contrario, la norma es enfática al grado de la redundancia, al decir que los convenios señalados se podrán celebrar entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales competentes de carácter administrativo, para distinguir entre autoridades electorales de carácter administrativo y



tribunales electorales.

En esa virtud, al establecerse en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que el instituto local podrá celebrar convenios con el federal, previa autorización del Congreso del Estado, es claro que la actuación del instituto se supedita a la determinación de la Legislatura local, y esto es contrario al referido artículo 116 de la Carta Magna, al contravenir las disposiciones precisadas del pacto federal, lo cual es inadmisibles.

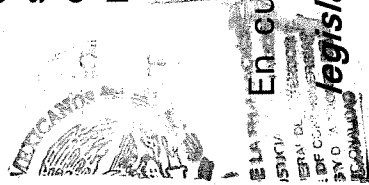
Es aplicable al efecto la Tesis de Jurisprudencia P./J.16/2001, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Tomo XIII, marzo de 2001, del tenor siguiente:



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano judicial competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad con el objeto de resolver la posible contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales, y la Constitución Federal. Ahora bien, de lo anterior no se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución haya excluido de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la acción de inconstitucionalidad



procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos. Además, estimar que las Constituciones de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisibles, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones Locales, es claro que sí procede la vía de referencia.



En cuanto a la expresión *en los términos que disponga la legislación aplicable*, precisada en el artículo 41, base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que la organización de las elecciones por parte del Instituto Federal Electoral se efectuarán en los términos previstos en la ley electoral aplicable, pero no con relación a que en la ley se pueda establecer la concurrencia de un distinto órgano del Estado en la aprobación del convenio

Sobre la base de lo expuesto, esta Sala Superior Opina que, el párrafo segundo de la fracción III del artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos en análisis, no es conforme con los artículos 41,

base V, último párrafo y 116, fracción IV, inciso d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque impone mayores requisitos que los previstos en los artículos citados, para el fin que regulan.

Al respecto debe resaltarse, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública ordinaria celebrada el veintiuno de agosto de dos mil ocho, se pronunció en el mismo sentido respecto al tema abordado, pero con relación a una disposición normativa diferente.

En esa sesión se resolvieron las acciones de inconstitucionalidad 82/2008 y su acumulada 83/2008 (cuya publicación está pendiente) que fueron promovidas en contra de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado de México, para demandar la invalidez, entre otras, de la disposición prevista en el artículo 11, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de México, en donde se autoriza al poder legislativo de dicha entidad, para que apruebe o no el convenio, atinente a que el Instituto Federal Electoral organice los procesos electorales.

En dicha sesión, entre otras, se formularon las afirmaciones siguientes:

— La disposición impugnada transgrede la parte final del artículo 41 y su correlativo del 116 de la constitución



federal, dado que éstos últimos no prevén que el convenio de mérito requiera la autorización del Congreso del Estado de México.

- Además, la autonomía de que goza el órgano que organiza las elecciones produce, que los convenios que celebre no requieran, para su validez formal, la intromisión de autoridades diferentes.

Apartado II, relativo a la fracción VI del artículo 23 de la constitución local.



Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática alega la no conformidad del último párrafo de la fracción VI del artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, con lo dispuesto en los artículos 1, 17, 41, 116, fracción IV y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones siguientes:

1. En la disposición impugnada se establece, que el Tribunal Estatal Electoral administrará sus recursos a través del magistrado presidente y propondrá su presupuesto de egresos al titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho poder.
2. Con ello, según el partido promovente, se provoca que el Presidente mencionado, tenga el monopolio de la

X

administración de los recursos del tribunal, y se impide que las decisiones en el aspecto de la administración de recursos se tomen colegiadamente, tal como debe atenderse conforme a la naturaleza del propio tribunal.

3. En cambio, se argumenta, con motivo de la disposición impugnada, todo el control de las decisiones se concentran en un solo miembro del tribunal, que no tiene el deber de sujetarse a las decisiones del órgano colegiado, con lo que se rompen los principios de independencia, autonomía y funcionamiento profesional y eficiente del Tribunal Estatal Electoral.

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 determinación de atribuciones del Presidente del Tribunal Estatal Electoral, que se aducen son inconstitucionales por no ser acordes a las funciones colegiadas de dicho tribunal.

En virtud de lo expuesto, se concluye:

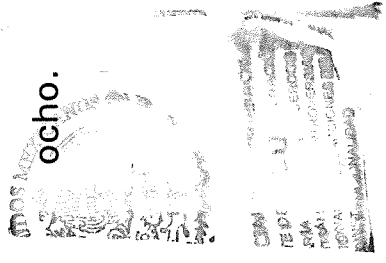
PRIMERO. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opina que, el párrafo segundo de la fracción III del artículo 23 de la Constitución Política del



Estado Libre y Soberano de Morelos, no es conforme con lo dispuesto en los artículos 41, base V, último párrafo y 116, fracción IV, incisos c) y d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Los conceptos de invalidez expresados por el Partido de la Revolución Democrática, que fueron sintetizados en el apartado II no generan opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

México, Distrito Federal, a veintisiete de agosto de dos mil



ocho.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALCANÍS FIGUEROA

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

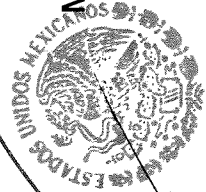
MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA
GÓMAR

PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO



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

